

Dirk Zeitz

**Benchmarking als Instrument besserer Rechtsetzung
im föderalen Mehrebenenstaat**

Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Staats- und
Wirtschaftswissenschaften (Dr. rer. pol.) der Deutschen Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

2016

Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS	VI
TABELLENVERZEICHNIS	VII
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	VIII
1 EINLEITUNG	1
1.1 Relevanz der Arbeit und Abgrenzung	4
1.2 Vorgehensweise und Gang der Untersuchung	5
2 THEORETISCHE GRUNDLAGEN UND ANFORDERUNGEN AN EIN VOLLZUGS- BENCHMARKING ZUR BESSEREN RECHTSETZUNG IM MEHREBENENSTAAT	9
2.1 Recht als Steuerungsinstrument staatlichen Handelns	11
2.1.1 Staatseingriffe durch Recht aus volkswirtschaftlicher Perspektive	11
2.1.2 Typen rechtlicher Steuerungsinstrumente	15
2.1.2.1 Gesetze als zentrale Steuerungsinstrumente des Staates	16
2.1.2.2 Untergesetzliche Rechtsvorschriften	17
2.1.2.3 Extrakonstitutionelle bzw. außerrechtliche Regelungs- und Steuerungssysteme	18
2.2 Regelkreismodell einer (besseren) Rechtsetzung	19
2.2.1 Gesetzgebung und Vollzug als Regelkreis	19
2.2.2 Die bessere Rechtsetzung und ihre Ziele	22
2.2.3 Instrumente der besseren Rechtsetzung	27
2.2.3.1 Gesetzesfolgenabschätzung	27
2.2.3.2 Evaluation	29
2.2.3.3 Weitere Instrumente: Konsultationen und Sunset-Legislation	31
2.3 Ökonomische Theorie der besseren Rechtsetzung	32
2.3.1 Mikroökonomische Perspektiven	33
2.3.1.1 Mikroökonomische Effekte von Regulierungskosten	33
2.3.1.2 Typisierung und Taxonomie der Regulierungskosten	35
2.3.1.2.1 Erfüllungsaufwand	36
2.3.1.2.2 Weitere Kosten der Regulierung	39
2.3.2 Dienstleistungsökonomische Grundlagen des Vollzugs von Recht	39
2.3.2.1 Merkmale der Dienstleistungsproduktion	40
2.3.2.2 Öffentliche Dienstleistungen	45
2.3.3 Makroökonomische Perspektiven	48
2.3.3.1 Die Zusammenhänge zwischen Regulierung, besserer Rechtsetzung und ökonomischer Performanz	48
2.3.3.2 Empirische Evidenz	50
2.4 Bessere Rechtsetzung im Mehrebenenstaat, insb. im Exekutivföderalismus	52
2.4.1 Definition und Typen föderaler Mehrebenensysteme	54

2.4.2	Finanzwissenschaftliche Erklärungsansätze für die Existenz von Mehrebenensystemen und Föderalismus.....	55
2.4.3	Zwischenfazit.....	59
2.5	Vollzugsbenchmarking als Instrument des Qualitätsregelkreises im Exekutivföderalismus.....	59
2.5.1	Benchmarking: Einführung und Begriffsbestimmung.....	60
2.5.2	Benchmarking im öffentlichen Sektor.....	62
2.5.3	Benchmarking in föderalen Staaten.....	64
2.5.4	Zwischenfazit.....	66
2.6	Konzeption des Vollzugsbenchmarkings.....	67
2.6.1	Vollzugs- und Erfüllungsaufwand im Mehrebenensystem: Zwei-Ebenen-Modell.....	68
2.6.2	Anforderungen an Vollzugsbenchmarking aus theoretischer Perspektive.....	70
2.6.3	Ermittlung des Erfüllungsaufwands: $EA=f(x)$	74
3	DIE VOLLZUGSLÜCKE DES KONZEPTS ZUR BESSEREN RECHTSETZUNG DER BUNDESREGIERUNG	78
3.1	Der Exekutivföderalismus in Deutschland als Steuerungsproblem des Rechts....	78
3.1.1	Gesetzgebung und Vollzug, Verflechtungen im deutschen Mehrebenensystem	81
3.1.1.1	Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen	83
3.1.1.2	Vollzugskompetenzen nach dem Grundgesetz	85
3.1.1.2.1	Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit	86
3.1.1.2.2	Vollzug der Bundesgesetze im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung).....	87
3.1.1.2.3	Vollzug der Bundesgesetze durch den Bund (bundeseigene Verwaltung).....	88
3.1.2	Der Weg von der Rechtsetzung zum Vollzug	89
3.1.3	Auswirkungen und Konsequenzen: Evidenzen für bundesweit uneinheitlichen Vollzug	93
3.2	Das Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung	96
3.2.1	Entwicklung der Systems der Gesetzesfolgenabschätzung in der Bundesrepublik	97
3.2.2	Das Konzept im Überblick	99
3.2.2.1	Institutioneller Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung in der Bundesrepublik Deutschland.....	99
3.2.2.1.1	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).....	100
3.2.2.1.2	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK)	105

3.2.2.2	Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands im Rahmen der GFA der Bundesregierung.....	107
3.2.2.2.1	Identifizierung von rechtlichen Vorgaben.....	110
3.2.2.2.2	Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands.....	111
3.2.2.2.3	Unterschiede bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands zwischen den Normadressaten	113
3.2.2.3	Weitere Maßnahmen auf dem Weg zu einem ganzheitlichen Ansatz der besseren Rechtsetzung.....	117
3.2.2.3.1	Transparenz über gesetzliche Bürokratie-Folgekosten.....	118
3.2.2.3.2	Bürokratie-Abbaumaßnahmen: Ebenenübergreifende Projekte und „one-in-one-out“-Regel	120
3.2.2.3.3	Lebenslagen von Bürgern und Unternehmen	122
3.2.2.3.4	Ex-post-Evaluierungsverfahren	124
3.2.3	Leistungsfähigkeit und kritische Analyse der besseren Rechtsetzung im bundesdeutschen Mehrebenensystem.....	126
3.2.3.1	Stellenwert der GFA, effektive Compliance und Transparenz	127
3.2.3.2	Lücken und methodische Defizite bei der Ermittlung der Gesetzesfolgen, insb. bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands	129
3.2.3.2.1	Methodik und Darstellung des Erfüllungsaufwands	129
3.2.3.2.2	Vernachlässigung dienstleistungsökonomischer Ansätze bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands	132
3.2.3.2.3	Einseitige Kosten-, ohne Nutzenbetrachtung	134
3.2.3.3	„Vollzugsblindheit“ der besseren Rechtsetzung	135
3.3	Benchmarking in Deutschland	138
3.3.1	Rechtsgrundlagen: Der Benchmarking-Artikel 91d GG	139
3.3.2	Leistungsvergleiche in Bund, Ländern und Kommunen	140
3.3.2.1	Umsetzung im Bund.....	141
3.3.2.2	Umsetzung in den Ländern und länderübergreifende Leistungsvergleiche	142
3.3.2.3	Leistungsvergleiche auf kommunaler Ebene	143
3.3.3	Benchmarking in Deutschland: Leistungsfähigkeit und Probleme	145
3.4	Fazit: Könnte Vollzugsbenchmarking Lücken im Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung beheben?	146
4	FALLSTUDIE: VOLLZUG DES WOHNELDGESETZES	150
4.1	Ziele der empirischen Untersuchung und methodisches Vorgehen	151
4.1.1	Methodisches Vorgehen	152
4.1.1.1	Analyse und Bestandsaufnahme.....	152
4.1.1.2	Empirisches Untersuchungsdesign.....	152
4.1.1.3	Datenauswertung und Rückkopplung	155

4.1.2	Analysen und eingesetzte Erhebungsinstrumente im Detail	155
4.1.2.1	Vergleich von Antragsformularen.....	155
4.1.2.2	Konzeption des Fragebogens	156
4.1.2.3	Leitfadengestützte Interviews	158
4.2	Daten zum Vollzug des Wohngelds	159
4.3	Überblick über das Wohngeldrecht.....	161
4.3.1	Vollzug des Wohngeldgesetzes in Bundesauftragsverwaltung	161
4.3.2	Das Wohngeldgesetz (WoGG) und seine Vorgaben im Überblick.....	162
4.3.3	Die Wohngeldverordnung (WoGV)	166
4.3.4	Wohngeld-Verwaltungsvorschrift (WoGVwV)	168
4.3.5	Informelle Steuerung, Koordinierung durch Gremien und Weisungen.....	169
4.3.6	Landesrechtliche Regelungen zum Vollzug des Wohngeldgesetzes.....	170
4.4	Das Antragsverfahren auf Wohngeld als Dienstleistung	175
4.5	Ergebnisse der empirischen Untersuchung des Wohngeldvollzugs.....	179
4.5.1	Rücklauf und Hinweise.....	179
4.5.1.1	Beteiligung der Wohngeldbehörden.....	180
4.5.1.2	Hinweise zum Rechtsstand und zur Interpretation der Daten	181
4.5.2	Der Erfüllungsaufwand beim Vollzug des Wohngeldgesetzes	182
4.5.2.1	Erfüllungsaufwand beim Vollzug des Wohngeldgesetzes im Ländervergleich.....	183
4.5.2.2	Erfüllungsaufwand und Komplexität bzw. externer Faktor	187
4.5.3	Ähnliche Verwaltungsabläufe und weitgehend gleiche Herausforderungen.	189
4.5.3.1	Erfassung des Antrags	189
4.5.3.2	Herausforderung unvollständige Anträge	190
4.5.3.3	Anteil der Widersprüche	191
4.5.4	Unterschiede beim Vollzug des Wohngeldrechts zwischen den Ländern und Kommunen	192
4.5.4.1	Verortung der Wohngeldbehörden und der Fachaufsicht	192
4.5.4.2	Antragsformulare	195
4.5.4.3	Softwarelösungen	196
4.5.4.4	Organisationsstrukturen in Wohngeldbehörden.....	197
4.5.4.5	Durchführung Datenabgleich	199
4.5.4.6	Anwendung des Vier-Augen-Prinzips	200
4.5.4.7	Bescheiderstellung, Druck und Versand	201
4.5.4.8	Rechen- und Zahlläufe	202
4.5.4.9	Wohngeldauszahlung	203
4.5.4.10	Widerspruchsverfahren und Rechtsbehelfe.....	203
4.5.4.11	Ordnungswidrigkeits-, Bußgeld- und Strafverfahren.....	205
4.5.4.12	Teilnahme an Netzwerken und Arbeitskreisen	205

4.5.5	Auswirkungen der Vollzugsgestaltung auf den Erfüllungsaufwand	206
4.5.6	Vollzugsprobleme und Optimierungsvorschläge	208
4.5.6.1	Problemgebiete beim Vollzug des Wohngeldgesetzes.....	209
4.5.6.2	Entlastungsmöglichkeiten aus der Perspektive der Wohngeldbehörden	212
4.6	Bewertung der empirischen Untersuchung	216
4.6.1	Evidenz für Vollzugsunterschiede zwischen den Ländern und Kommunen .	217
4.6.2	Eignung des Erfüllungsaufwands als Indikator für Vollzugsbenchmarks.....	219
4.6.3	Implikationen für das Konzept der besseren Rechtsetzung.....	221
5	(VOLLZUGS-)BENCHMARKING ALS INSTRUMENT BESSERER RECHTSETZUNG IM FÖDERALEN MEHREBENENSTAAT DER BUNDESREPUBLIK?	223
5.1	Potenziale von Vollzugsbenchmarks.....	223
5.1.1	Ebenenübergreifende Ex-Post-Betrachtung von Rechtsetzung und Vollzug	223
5.1.2	Forcierung eines impliziten Wettbewerbs und Schaffung von Transparenz .	225
5.1.3	Ergänzung der Ex-ante-Abschätzung der Bundesregierung und Schließung des Qualitätsregelkreises der Rechtsetzung	226
5.2	Herausforderungen für die Umsetzung von Vollzugsbenchmarks.....	228
5.2.1	Methodische Herausforderungen: Wahl der Indikatoren und Repräsentativität	228
5.2.2	Einbindung der Vollzugsträger.....	231
5.2.3	Kosten des Vollzugsbenchmarkings.....	233
5.3	Zur Gestaltung künftiger Vollzugsbenchmarks	234
5.3.1	Auswahl von Rechtsbereichen (Vergleichsobjekten) für Vollzugsbenchmarking	234
5.3.2	Einbettung in die bessere Rechtsetzung	236
5.3.3	Anreize zur Teilnahme an Vollzugsbenchmarks	237
5.4	Fazit.....	239
6	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK.....	242
6.1	Bewertung der Befunde.....	243
6.2	Ausblick.....	247
	LITERATURVERZEICHNIS.....	250
	VERZEICHNIS DER RECHTSQUELLEN	267
	ANHANG	269
	Anhang 1: Vorgaben/Informationspflichten des Wohngeldgesetzes.....	270
	Anhang 2: Fragebogen zum Vollzug des Wohngeldgesetzes.....	280
	Anhang 3: Erfüllungsaufwand im Ländervergleich.....	281

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematische Darstellung des Regelkreises	20
Abbildung 2: Zusammenhänge besserer Rechtsetzung.....	26
Abbildung 3: Taxonomie der Regulierungskosten (nach OECD)	36
Abbildung 4: Vollzugs- und Verwaltungskompetenzen in der Bundesrepublik	85
Abbildung 5: Vom Bundesrecht bis zum Vollzug	90
Abbildung 6: Ermittlungsschema des Erfüllungsaufwands	109
Abbildung 7: Ansatz der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung	118
Abbildung 8: Ex-post-Evaluierungsverfahren	125
Abbildung 9: Der zweigeteilte Regelkreis	136
Abbildung 10: Prozessablauf und Interaktionsbeziehungen bei der Antragstellung auf Wohngeld	177
Abbildung 11: Histogramm Anzahl der Mitarbeiter (VZÄ) je Wohngeldbehörde.....	193
Abbildung 12: Anzahl der bearbeiteten Wohngeldanträge je Wohngeldbehörde	193
Abbildung 13: Wohngeldanträge je Mitarbeiter nach Wohngeldbehörde	194

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Produktionsfaktorsystem für die Produktion von Dienstleistungen	42
Tabelle 2:	Faktische Kompetenzen der föderalen Ebenen im Exekutivföderalismus ..	91
Tabelle 3:	Abschnitte des Kapitels 6 der GGO	101
Tabelle 4:	Elemente der Begründung von Gesetzentwürfen nach § 43 Abs. 1 GGO.	101
Tabelle 5:	Gesetzesfolgen nach § 44 GGO	102
Tabelle 6:	Kategorien des laufenden Erfüllungsaufwands	114
Tabelle 7:	Projekte im Bereich „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“	121
Tabelle 8:	Standardkosten-Modell und Lebenslagen-Modell im Vergleich.....	123
Tabelle 9:	Landesrechtliche Regelungen zum Vollzug der wohngeldrechtlichen Vorschriften	173
Tabelle 10:	Zuständigkeiten in den Flächenländern	174
Tabelle 11:	Teilnehmende Wohngeldbehörden nach Ländern	180
Tabelle 12:	Zeitaufwand (min./max. Länderdurchschnitte in Minuten) für Anträge auf Mietzuschuss (gk und hk) nach Arbeitsschritten	184
Tabelle 13:	Zeitaufwand (min./max. Länderdurchschnitte in Minuten) für Anträge auf Lastenzuschuss (gk und hk) nach Arbeitsschritten	185
Tabelle 14:	Erfüllungsaufwand (in Minuten) für die Bearbeitung von Anträgen auf Mietzuschuss mit unterschiedlicher Komplexität nach Arbeitsschritten...	187
Tabelle 15:	Erfüllungsaufwand (in Minuten) für die Bearbeitung von Anträgen auf Lastenzuschuss mit unterschiedlicher Komplexität nach Arbeitsschritten	188
Tabelle 16:	Erfassungsart der Anträge.....	190
Tabelle 17:	Anteil unvollständiger Anträge.....	190
Tabelle 18:	Anteil der Widersprüche	191
Tabelle 19:	Durchführung Datenabgleich.....	199
Tabelle 20:	Bescheiderstellung, Druck und Versand.....	201
Tabelle 21:	Frequenz der Rechen- und Zahlläufe.....	202
Tabelle 22:	Rechen- und Zahlläufe in den Ländern nach Frequenz	203
Tabelle 23:	Unterschiede im Zeitaufwand bei der Bescheiderstellung (in Minuten) ...	206
Tabelle 24:	Unterschiede im Zeitaufwand bei Zahlungsanweisungen (in Minuten)....	207
Tabelle 25:	Vorgaben/Informationspflichten auf Basis des Wohngeldgesetzes.....	270
Tabelle 26:	Vorgaben für die Verwaltung	273
Tabelle 27:	Ländervergleich Erfüllungsaufwand (in Minuten) – Mietzuschuss I	281
Tabelle 28:	Ländervergleich Erfüllungsaufwand (in Minuten) – Mietzuschuss II.....	281
Tabelle 29:	Ländervergleich Erfüllungsaufwand (in Minuten) – Lastenzuschuss I.....	281
Tabelle 30:	Ländervergleich Erfüllungsaufwand (in Minuten) – Lastenzuschuss II....	281

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
c.p.	Ceteris paribus
EFQM	European Foundation for Quality Management
ff.	folgende
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
Hrsg.	Herausgeber
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GG	Grundgesetz
Ggf.	Gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
gK	Geringe Komplexität
hK	Hohe Komplexität
Hs.	Hauptsatz
i.d.R.	in der Regel
LZ	Lastenzuschuss
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MZ	Mietzuschuss
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NKRG	Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates
NI	Niedersachsen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen

ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen
TQM	Total Quality Management
u.a.	und andere; unter anderem
Vgl.	Vergleiche
WoGG	Wohngeldgesetz
WoGV	Wohngeldverordnung
WoGVwV	Wohngeldverwaltungsvorschrift

1 **Einleitung**

Der Vollzug von Recht bindet die Ressourcen von Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung in erheblichem Umfang. Die Frage, wie erforderliche Staatseingriffe des Staates möglichst ressourcenschonend gestaltet werden können, beschäftigt viele Regierungen seit geraumer Zeit. Instrumente der besseren Rechtsetzung und der Gesetzesfolgenabschätzung sollen zu einer Verwirklichung eines effizienteren und effektiveren Rechts beitragen. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive sind staatliche Interventionen gerechtfertigt, wenn ein positiver Nettonutzen überwiegt. Staatliche Eingriffe durch Recht sollen so gestaltet sein, dass sie Krisen und Fehlentwicklungen verhindern, das Wachstum fördern und die Bürgerinnen und Bürger schützen. Unbestreitbar ist jedoch, dass bei staatlichen Eingriffen stets Kosten für die Normadressaten und die vollziehende Verwaltung entstehen. Für die Regierungen stellt sich somit ein Optimierungsproblem wie staatliche Eingriffe so ressourcenschonend wie möglich gestaltet werden können, ohne das Regelungsziel und die intendierte Steuerungswirkung zu beeinträchtigen. Dies stellt eine dauerhafte Herausforderung für alle politischen wie vollziehenden Akteure dar. Bessere Regulierungen im Sinne von effektiveren und effizienteren Regulierungen sind eine Alternative zu fiskalischen und steuerlichen Maßnahmen. Gerade in Zeiten, in denen wenig Raum für fiskalische Maßnahmen besteht, kommt der Optimierung des regulativen Umfeldes eine wichtige Rolle zu. Die Einrichtung von Institutionen, Instrumenten und Bedingungen für Regulierungsqualität ist ein wesentlicher Bestandteil einer gut funktionierenden Regierungsführung und Verwaltung.

Die quantitative Bedeutung von Bürokratiekosten, die nur einen Teil der gesamten Regulierungskosten ausmachen, ist erheblich. Es liegen zwar keine aktuelleren Daten aus Bestandsmessungen vor, aber für die Europäische Union schätzte man vor einigen Jahren, dass Regulierungskosten etwa 2-5 Prozent des europäischen Bruttoinlandsproduktes ausmachen.¹ Die jährliche Gesamtbelastung für die europäischen Unternehmen wurde Anfang 2005 auf 123,8 Mrd. Euro geschätzt.² Im Rahmen des „Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten (administrative burdens)“ wurden Maßnahmen zur Verringerung der Verwaltungslasten vorgeschlagen und im Oktober 2009 bereichsspezifische Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten präsentiert, die ein geschätztes Einsparpotenzial für Unternehmen von über 40 Mrd. Euro erbringen sollten. Nach Angaben der Europäischen Kommission wurde bis 2012 eine Entlastung von 25%

¹ Siehe Bundesministerium des Innern (2002): Der Mandelkernbericht.

² Die Schätzung geht auf ein Aktionsprogramm des EU-Kommissars für Unternehmen und Industrie zurück, in dessen Rahmen Informationspflichten für Unternehmen identifiziert und bewertet wurden. Die EU-Basisrechnung bezog sich auf 72 Rechtsvorschriften in 13 vorrangigen Bereiche und wurde im Sommer 2009 abgeschlossen.

erreicht, welches Einsparungen von 30,8 Mrd. Euro entspricht.³ Auch in der Bundesrepublik Deutschland wurde eine Bestandsmessung der Bürokratiekosten der Unternehmen vorgenommen. Die deutsche Wirtschaft wurde danach jährlich mit Bürokratiekosten von rund 49,3 Mrd. Euro belastet.⁴ Der Anteil der gemessenen Bürokratiekosten am nominalen Bruttoinlandsprodukt belief sich auf rund 2,1%.⁵ Mehr als die Hälfte dieser Kosten (25,7 Mrd. Euro) resultierten aus Normen, die auf EU-Recht oder internationales Recht zurückzuführen sind.⁶ Allerdings ersetzt das EU-Recht zum Teil erforderliche nationalstaatliche Regelungen. Für die Abschätzung der Bürokratiekosten wurden mehr als 10.000 Informationspflichten aufgrund rechtlicher Vorgaben erfasst. Auch die Bundesregierung verabschiedete ein Abbauziel von 25% der Bürokratiekosten bis Ende 2011, das Ende 2012 erreicht wurde.⁷ Der Bürokratiekostenindex (BKI), der zum Stichtag 1. Januar 2012 die Bürokratiekosten der Wirtschaft aus Informationspflichten des Bundesrechts mit 100,00 indexierte, lag im Juni 2017 bei 99,16. Dies entspricht jährlichen Kosten in Höhe von rund 45,14 Mrd. Euro.⁸

Diese Zahlen beeindrucken. Es muss aber berücksichtigt werden, dass die ermittelten Bürokratiekosten aufgrund von Informationspflichten nur einen Teil der gesamten Befolgungskosten von Regulierungen ausmachen. Diese mit dem Standardkosten-Modell (SKM) ermittelten Kosten unterschätzen folglich den mit der Befolgung von gesetzlichen Vorgaben verbundenen Gesamtaufwand. Einige Staaten wie die Bundesrepublik setzen bei der Abschätzung der Kostenfolgen von Regelungsvorhaben daher auf den breiteren Kostenbegriff des Erfüllungsaufwands. Es hat zwar weder für die EU noch für die Bundesrepublik eine Bestandsmessung des Erfüllungsaufwands gegeben, man kann aber davon ausgehen, dass der gesamte Erfüllungsaufwand für die Befolgung rechtlicher Vorgaben nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für die Bürgerinnen und Bürger ein Vielfaches der Bürokratiekosten beträgt. Seit Beginn der Erfassung des Erfüllungsaufwands neuer Regelungsvorhaben im Juli 2011 hat der Nationale Normenkontrollrat bis Juli 2017 2295 Regelungsvorhaben geprüft.⁹ In der Summe ergibt sich über diesen Zeitraum ein

³ Europäische Kommission (2013), Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and next steps. COM(2013) 685 final. S. 5.

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2014).

⁵ Statistisches Bundesamt (2014), S. 23.

⁶ Ebenda.

⁷ Das Programm im Überblick ist abrufbar unter https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratieabbau/_node.html (Stand: 26. Mai 2018).

⁸ FAZ vom 30. Juli 2017 unter <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/f-a-z-exklusiv-buerokratie-kostet-die-wirtschaft-jaehrlich-45-milliarden-euro-15129011.html> (Stand: 3. August 2017).

⁹ Abruf NKR-Webseite vom 3. August 2017.

Anstieg des jährlichen Erfüllungsaufwands von 10,1 Mrd. Euro. Davon entfallen 8,8 Mrd. Euro auf die Wirtschaft, 0,9 Mrd. Euro auf die Verwaltung und 0,4 Mrd. Euro auf die Bürgerinnen und Bürger. 6,3 Mrd. Euro entfielen allein auf die Mindestlohneinführung und seine erste Anpassung. Die Höhe der aufgeführten Werte deutet an, dass mit einer Optimierung von Recht und Vollzug Einsparpotentiale in signifikanter Höhe eröffnet werden könnten.

In der vorliegenden Arbeit wird untersucht, ob ein Benchmarking des Vollzugs von Recht zu den Zielsetzungen einer besseren Rechtsetzung beitragen kann. Vollzugsbenchmarking soll durch einen systematischen Vergleich von Vollzugslösungen der für den Vollzug zuständige Akteure einerseits dazu beitragen, dass effektive und effiziente Vollzugslösungen identifiziert werden können. Es berücksichtigt dabei, dass Recht häufig durch einen zentralen, oftmals nationalen Gesetzgeber gesetzt wird, aber durch eine Vielzahl von vollziehenden Akteure auf anderer Ebene vollzogen und angewendet werden muss. Die vollziehenden Akteure, für die der rechtliche Rahmen bindend ist, verfügen jedoch über Spielräume bei der Vollzugsgestaltung und treffen Entscheidungen über den Einsatz von Ressourcen. Diese Entscheidungen können sich unterschiedlich auf die Befolgungskosten von Recht für die Normadressaten auswirken.

Vollzugsbenchmarking soll darüber hinaus eine Rückkopplung von der vollziehenden Ebene auf die rechtsetzende Ebene ermöglichen. Damit soll die Informationslücke zwischen rechtsetzender und vollziehender Ebene geschlossen und der Informationsvorsprung der vollziehenden Akteure wirksam in den Rechtsetzungsprozess eingebunden werden. Ineffektivität und Ineffizienzen, die ihren Ursprung im Recht selbst haben wie etwa Vollzugsdefizite, sollen transparent gemacht werden sowie mögliche Entlastungspotenziale erschlossen werden.

Bei der Untersuchung des Vollzugsbenchmarkings als Instrument besserer Rechtsetzung stehen die folgenden Kernfragen im Mittelpunkt:

- Welche Erkenntnisse können Vollzugsbenchmarks für Rechtsetzung und Vollzug liefern? Welche Unterschiede beim Vollzug von Bundesrecht durch die Länder liegen vor und worauf sind sie zurückzuführen?
- Wie und in welcher Form berücksichtigt der derzeitige Ansatz der Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung das Auseinanderfallen von Rechtsetzung und Vollzug im bundesdeutschen Exekutivföderalismus? Gibt es eine systematische Rückkopplung von der vollziehenden auf die gesetzgebende Ebene?
- Eignet sich der Erfüllungsaufwand als Vergleichsmaßstab für ein Vollzugsbenchmarking? Welche anderen Indikatoren sollten ggf. mit einbezogen werden?

- Wie könnten Vollzugsbenchmarks umgesetzt werden?

Vollzugsbenchmarking orientiert sich am Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung und den dort eingesetzten Instrumenten. Für den Vergleich unterschiedlicher Vollzugslösungen wird das Konzept des Erfüllungsaufwands genutzt und auf seine Eignung als Vergleichsmaßstab untersucht. Neben den Ergebnissen, die das Vollzugsbenchmarking als Werkzeug liefert, wird es selbst zum Gegenstand der Untersuchung. Zur Beantwortung der Forschungsfragen wird ein Vollzugsbenchmarking als Methode des Vergleichs und zur Identifizierung von Vollzugslösungen am Beispiel des Vollzuges des Wohngeldgesetzes durchgeführt. Die Fallstudie zeigt, wie die Steuerung durch Recht über verschiedene Ebenen hinweg erfolgt, von der rechtsetzenden Ebene bis zum Vollzug in der dafür zuständigen Behörde und den zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter. Aus den in der Fallstudie gewonnenen Erfahrungen werden Vorschläge für die Durchführung künftiger Vollzugsbenchmarking entwickelt.

1.1 Relevanz der Arbeit und Abgrenzung

Einen wesentlichen Anknüpfungspunkt für die vorliegende Arbeit lieferten die in den Jahren 2009 und 2010 durchgeführten Einfacher-zu-Projekte der Bundesregierung zum Vollzug von Bundesrecht durch die Länder und Kommunen (Elterngeld, Studierenden-BAföG, Wohngeld) sowie verschiedene Untersuchungen des Bundesrechnungshofs, der ebenfalls den Vollzug von Bundesrecht durch die Länder untersuchte. In den Studien wurden Unterschiede im Vollzug zwischen den Ländern selbst bei den Regelungen deutlich, die im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung vollzogen werden und bei denen man daher von einem weitgehend einheitlichen Vollzug ausgehen konnte. Wenn auch nicht primär intendiert, können die Einfacher-zu-Projekte als ein impliziter Benchmark angesehen werden. Die Ergebnisse der Studien legten den Schluss nahe, dass die im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung getroffene Annahme eines bundesweit einheitlichen Vollzugs differenzierter zu betrachten ist. Die vollziehenden Länder und Kommunen bewegen sich zwar innerhalb der ihnen durch das Bundesrecht vorgegebenen Grenzen, allerdings kann es durchaus signifikante Unterschiede im Vollzug geben. Die Länder treffen im Rahmen der ihnen zustehenden grundgesetzlichen Kompetenzen Entscheidungen, die Auswirkungen auf die Befolgungskosten der Normadressaten haben können.

Mit der Arbeit wird eine Forschungslücke geschlossen. Die einzelnen Aspekte, die im Rahmen der Arbeit betrachtet werden, sind für sich betrachtet gut erforscht. So befassen sich die Rechts-, die Politik- und die Verwaltungswissenschaften genauso mit einzelnen Teilelementen des Forschungsgegenstandes wie die Finanzwissenschaft und die Betriebswirtschaftslehre. Der in dieser Arbeit verfolgte integrative und interdisziplinäre Ansatz, der verschiedene Bereiche zusammenbringt und verschiedene Perspektiven auf Rechtsetzung und Vollzug kombiniert, findet sich so in der Literatur trotz seiner Relevanz nicht. Darin

liegt daher auch ein Mehrwert dieser Arbeit. Neben dem wissenschaftlichen Bezug zeichnet sich das Thema durch eine stark vollzugs- und verwaltungspraktische sowie verwaltungspolitische Relevanz aus, da es den Kern staatlicher Tätigkeiten berührt. Die Frage, wie rechtliche Vorgaben möglichst effektiv und effizient umgesetzt und vollzogen werden können, ist von permanenter Aktualität und geradewegs eine Kernaufgabe staatlichen Handelns. Dies zeigt sich nicht nur daran, dass auch auf internationaler Ebene intensive Diskussionen um „regulatory quality“ und „regulatory reform“ stattfinden, es lässt sich auch durch die zahlreichen Veröffentlichungen der OECD belegen, die sich umfassend mit Systemen der besseren Rechtsetzung vor allem aus ökonomischer Perspektive befassen. Auf die Relevanz und Aktualität des Themas für die Bundesrepublik deuten die verschiedenen Gutachten und Untersuchungen des Bundesrechnungshofs und einzelner Landesrechnungshöfe hin, die sich mit dem Rechtsvollzug und der Mehrebenenproblematik im bundesdeutschen Föderalismus mehrfach beschäftigt haben.

Die Breite des Themenfelds macht jedoch eine Abgrenzung erforderlich. In der Arbeit wird exemplarisch der Vollzug von Bundesrecht näher betrachtet. Das Bundesrecht und die bundesrechtlichen Vorgaben stellen somit den wesentlichen Bezugsrahmen für das erprobte Vollzugsbenchmarking dar. Im Mittelpunkt steht daher das Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung. Die Bundesländer mit ihren Regelungen im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung werden nicht betrachtet, auch wenn sich dort die Frage des Vollzugs von Landesrecht in vergleichbarer Weise stellt. In der vorliegenden Arbeit wird auch keine explizite Ermittlung des Erfüllungsaufwands vorgenommen, der sich aus den landesrechtlichen Vorgaben ergibt, wenngleich sich die Einflüsse des Landesrechts auf den Vollzug des Bundesrechts an einigen Stellen in der empirischen Untersuchung zeigen. Die vorgenommene Abgrenzung sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das adressierte Kernproblem für alle Mehrebenensysteme relevant ist, in denen übergeordnetes Recht vollzogen werden muss, so bspw. auch für den Vollzug von EU-Recht durch die Mitgliedstaaten.

1.2 Vorgehensweise und Gang der Untersuchung

Die Arbeit gliedert sich nach dieser Einleitung in fünf weitere Kapitel.

Im **zweiten Kapitel** werden die theoretische Fundierung und die theoretischen Anforderungen für Vollzugsbenchmarks erarbeitet. Zunächst werden hierzu staatliche Eingriffe durch Recht aus volkswirtschaftlicher Perspektive beleuchtet. Daran anschließend widmet sich ein Abschnitt dem Regelkreislauf von Rechtsetzung und Vollzug sowie den Zielen und Instrumenten der besseren Rechtsetzung. Rechtsetzung und Vollzug sind zwei Seiten derselben Medaille und lassen sich verschiedenen Phasen eines Regelkreises (Policy-Cycle) zuordnen. Die Systeme der besseren Rechtsetzung und der Gesetzesfolgenabschätzung knüpfen an die verschiedenen Phasen an und sollen die Suche nach effektiven

und effizienten Lösungsalternativen unterstützen. Sie zielen auf die Optimierung von Gesetzen und rechtlichen Vorgaben und können als ein Qualitätssicherungsinstrument aufgefasst werden. Im Weiteren werden die wohlfahrtsökonomischen Effekte von rechtlichen Staatseingriffen und Regulierungsmaßnahmen diskutiert. Staatliche Eingriffe durch Recht wirken sich sowohl auf mikroökonomischer Ebene als auch über bestimmte makroökonomische Wirkungskanäle auf die Gesamtwirtschaft aus. Aus ökonomischer Perspektive bürdet der Vollzug von Recht den sogenannten Normadressaten bestimmte Verpflichtungen auf, bei deren Erfüllung Aufwand entsteht. Der Vollzug von Recht ist das Ergebnis eines Produktionsprozesses. Bei vielen Verwaltungsleistungen handelt sich um Dienstleistungen, bei deren Produktion Besonderheiten zu beachten sind. Daraufhin werden die Probleme bei der Steuerung durch Recht in staatlichen Mehrebenensystemen behandelt. Zwischen Rechtsetzung und Vollzug ist eine Wegstrecke zurückzulegen, bei der verschiedene (föderale) Ebenen und Akteure mit unterschiedlichen Rechtsetzungs-, Vollzugs- und Organisationskompetenzen ausgestattet sind. Die föderalen Ebenen verfügen ggf. über Ermessensspielräume, die sich entscheidend auf den Vollzug und nicht zuletzt auf den Erfüllungsaufwand der Normadressaten auswirken können. Vor diesem Hintergrund wird eine volkswirtschaftliche Betrachtung von staatlichen Mehrebenensystemen und föderalen Staaten mit unterschiedlich ausgestatteten Gesetzgebungs- und Vollzugs-kompetenzen vorgenommen und es wird auf die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Gesetzesfolgenabschätzung eingegangen. Zuletzt wird das Instrument des Benchmarkings eingehend unter dem Aspekt der Nützlichkeit für eine bessere Rechtsetzung betrachtet. Hierzu wird auf die Erfahrungen mit Leistungsvergleichen im öffentlichen Sektor und in föderalen Staaten eingegangen. Die Betrachtungen des zweiten Kapitels führen zu einem (abstrakten) Zwei-Ebenen-Modell für ein Benchmarking des Vollzugs von Recht im (föderalen) Mehrebenensystem, das den Ausgangspunkt für die weitere Analyse darstellt.

Während das zweite Kapitel den theoretischen Rahmen vorgibt, aus dem die Anforderungen für das Vollzugsbenchmarking abgeleitet werden, steht im **dritten Kapitel** mit dem Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung das System der Gesetzesfolgenabschätzung eines bestimmten Staates im Fokus. Zunächst werden die institutionellen Rahmenbedingungen und Besonderheiten der bundesdeutschen Verfassung als föderaler Bundesstaat, insb. vor dem Hintergrund der verfassungsgemäßen Zuordnung von Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen im sogenannten Exekutivföderalismus beleuchtet. Dabei wird die Verflechtungs- und Steuerungsproblematik beim Vollzug von Bundesrecht durch die Länder im deutschen Mehrebenensystem thematisiert. Daran anschließend wird das Konzept der besseren der Bundesregierung auf Fehlstellen und Lücken hin analysiert. Zunächst werden hierzu der institutionelle Rahmen, die Governance des Rechtsetzungsprozesses und die Instrumente dargestellt und kritisch beleuchtet. Das Konzept wird dahingehend untersucht, wie es das Auseinanderfallen von Rechtsetzung und

Vollzug im bundesdeutschen Exekutivföderalismus adressiert. Einen weiteren Schwerpunkt der Analyse bilden die (rechtliche) Verankerung und die Umsetzung von Benchmarks sowie die vorliegenden Erfahrungen mit Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik. Am Ende des dritten Kapitels wird diskutiert, ob sich das Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung durch Vollzugsbenchmarks sinnvoll ergänzen ließe.

Eine Reihe der Forschungsfragen lassen sich nur durch eine Erprobung des Vollzugsbenchmarkings im Rahmen einer empirischen Fallstudie unter Einbeziehung der Vollzugsträger beantworten. Als Fallstudie für die Untersuchung wurde der Vollzug des Wohngeldgesetzes (WoGG) untersucht, welches sich durch eine hohe Regelungsdichte und einen detaillierten Regelungsgrad auszeichnet und von den Ländern im Auftrag des Bundes vollzogen wird. Das **vierte Kapitel** der Arbeit stellt die empirische Untersuchung vor und wertet die dabei gewonnenen Erkenntnisse im Hinblick auf die Forschungsfragen aus. Nach der Darstellung der Ziele der empirischen Untersuchung und dem methodischen Vorgehen wird das Wohngeldrecht mit seinen Vorgaben für den Vollzug systematisch erfasst. Es wird nicht nur das Wohngeldgesetz betrachtet, sondern auch die untergesetzlichen rechtlichen Steuerungsinstrumente des Bundes sowie die Regelungen der Länder. Dieser rechtsvergleichende Ansatz lässt bereits die Unterschiede auf „dem Papier“ zwischen den Ausführungsgesetzen der Länder erkennen. Aus den rechtlichen Vorgaben lässt sich ein idealtypischer Vollzugsprozess für das Antragsverfahren ableiten. Mit Hilfe der empirischen Untersuchung wird sodann untersucht, wie die Länder ihre Vollzugsspielräume wahrnehmen und welche Unterschiede beim Vollzug des Wohngeldrechts zwischen den Ländern und den Wohngeldbehörden bestehen. Zusätzlich wird der Frage nachgegangen, inwieweit sich die in der GFA des Bundes zur Anwendung kommenden Instrumente (insbesondere Bürokratiekosten und Erfüllungsaufwand) für ein Vollzugsbenchmarking und als Vergleichsmaßstab für einen Vergleich unterschiedlicher Vollzugslösungen eignen. Es wird ferner nach Anhaltspunkten für die Auswirkungen unterschiedlicher Vollzugsgestaltungen auf den Erfüllungsaufwand der Normadressaten gesucht. In der empirischen Untersuchung werden auch Vollzugsprobleme und mögliche Entlastungsvorschläge beim Vollzug des Wohngeldrechts thematisiert. Damit findet einerseits ein horizontaler Vollzugsvergleich statt, andererseits soll so eine Rückkopplung von der vollziehenden auf die rechtsetzende Ebene ermöglicht werden. Die in der Fallstudie gewonnenen Erfahrungen werden schließlich im Hinblick auf die im Vorfeld formulierten Forschungsfragen ausgewertet und es werden mögliche Implikationen für das Konzept der Bundesregierung abgeleitet.

Das **fünfte Kapitel** knüpft an die Ergebnisse aus den vorangegangenen Kapiteln an und leitet unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse aus der Fallstudie Schlussfolgerungen für die Gestaltung künftiger Vollzugsbenchmarks ab. Das Kapitel versucht unter Bezugnahme auf die gewonnenen Erkenntnisse eine Antwort auf die Frage, ob Benchmarking

ein Instrument besserer Rechtsetzung im föderalen Mehrebenensystem sein kann. Dabei werden die möglichen Potenziale des Ansatzes herausgearbeitet, die im Rahmen der Fallstudie aufgetretenen Herausforderungen für die Durchführung von Vollzugsbenchmarks diskutiert und daraus Handlungsoptionen für die Gestaltung künftiger Vollzugsbenchmarks entwickelt.

Das **sechste Kapitel** fasst die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit zusammen, bewertet die Befunde, zieht praxisorientierte Schlussfolgerungen und gibt einen Ausblick.

2 Theoretische Grundlagen und Anforderungen an ein Vollzugsbenchmarking zur besseren Rechtsetzung im Mehrebenenstaat

Aus theoretischer Perspektive gibt es für ein Vollzugsbenchmarking mehrere Anknüpfungspunkte. In diesem Kapitel werden die theoretischen Anforderungen an ein Vollzugsbenchmarking herausgearbeitet. Der Ausgangspunkt ist die Auffassung von einem Staat, der Recht setzt, um damit Ziele und Regelungsabsichten, die Folge politischer Aushandlungsprozesse sind, zu verwirklichen. Das Recht dient hierbei als Steuerungsinstrument, das in die Gesellschaft und die Wirtschaft eingreift und das Verwaltungshandeln bindet. Diese Eingriffe des Staates haben wohlfahrtsökonomische Effekte und wirken sich auf die Normadressaten aus. Recht muss vollzogen werden. Es braucht hierzu adäquate (staatliche) Infrastrukturen und Rahmenbedingungen. Für die Produktion des Rechts und den Vollzug desselben werden Ressourcen benötigt. Den Normadressaten entstehen Kosten. Es entsteht bspw. Zeitaufwand, um sich mit den rechtlichen Grundlagen vertraut zu machen und auseinanderzusetzen. Die Verwaltung benötigt u.a. personelle Ressourcen und Infrastrukturen, um die öffentlichen Güter, zu deren Bereitstellung sie aufgrund rechtlicher Vorgaben verpflichtet ist, bereitstellen zu können und um die ihr obliegenden öffentlichen Aufgaben erfüllen zu können. Dabei müssen die institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen Recht gesetzt und vollzogen wird, berücksichtigt werden.

Das Kapitel beginnt zunächst mit der Beschreibung der Notwendigkeit von Staatsinterventionen durch Recht. Die Gründe für staatliche Eingriffe aus volkswirtschaftlicher Perspektive werden erörtert und es wird dargestellt mit welchen Instrumenten der rechtlichen Steuerung in staatlichen Mehrebenensystemen erfolgt (Abschnitt 2.1). Dabei ist auf die unterschiedlichen Typen der rechtlichen Steuerungsinstrumente einzugehen.

Im anschließenden Abschnitt wird das Regelkreismodell der besseren Rechtsetzung behandelt. Rechtsetzung und Vollzug können als Regelkreis aufgefasst werden, an den die Qualitätsmaßstäbe und Anforderung der *besseren Rechtsetzung* angelegt werden. Die bessere Rechtsetzung soll durch verschiedene Instrumente und Verfahren zu effektiveren und effizienteren Staatseingriffen durch Recht beitragen. Es geht hierbei u.a. um die systematische Abschätzung von Gesetzesfolgen, ex ante wie ex post, und um den Aspekt der Wissensgenerierung. Die Ziele und die verschiedenen Instrumente der besseren Rechtsetzung, die entlang des Regelkreises eingesetzt werden, werden daher einer genaueren Betrachtung unterzogen (Abschnitt 2.2).

Auch auf die ökonomischen Auswirkungen von Recht und Vollzug muss genauer eingegangen werden. Recht und Vollzug sind für die Normadressaten mit Erfüllungsaufwand bzw. Kosten verbunden. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive entstehen beim Vollzug von Recht immer Kosten. Diese bedürfen einer genaueren

Typisierung. Die „Produktionslogik“ des Vollzugs benötigt ähnlich wie die Güter- und Dienstleistungsproduktion in der Privatwirtschaft Ressourcen. Es gibt aber Unterschiede zur privatwirtschaftlichen Güterproduktion. Bei vielen Verwaltungsleistungen handelt es sich mithin um die Erbringung von Dienstleistungen, bei denen verschiedene Besonderheiten wie etwa die Abhängigkeit der Dienstleistungserbringung von der Mitwirkung der Normadressaten als externe Produktionsfaktoren vorliegen (Abschnitt 2.3). Neben den produktionstheoretischen Ansätzen wird auf die ökonomischen Gesamtzusammenhänge zwischen Regulierung, besserer Rechtsetzung und Performanz einer Volkswirtschaft eingegangen.

Vom gesetzten Recht bis zum Vollzug ist ein Weg zurückzulegen, auf dem unterschiedliche Akteure ihre Ermessens- und Gestaltungsspielräume entfalten lassen können. Diese Strecke wird maßgeblich durch den (föderalen) Staatsaufbau bestimmt. Im Exekutivföderalismus gibt es eine zentrale (vereinheitlichte) Gesetzgebung, die dezentral vollzogen wird. Die Gliedstaaten wie z.B. die Länder verfügen über Ermessensspielräume und über Spielräume bei der Vollzugsgestaltung und damit mithin über Entscheidungsspielräume bei der Kombination von internen Produktionsfaktoren für den Vollzug. Die Dezentralität des Vollzugs und die staatlichen Mehrebenenstrukturen stellen die staatliche Steuerung und die bessere Rechtsetzung vor besondere Herausforderungen. Die Argumente für einen föderalen Staatsaufbau müssen daher ebenso beleuchtet werden wie die wesentlichen Steuerungsmechanismen für den Vollzug (Abschnitt 2.4).

Schließlich müssen die Anforderungen an ein Benchmarking als Instrument im Regelkreis der besseren Rechtsetzung herausgearbeitet werden (Abschnitt 2.5). Zu Beginn werden die wesentlichen Funktionen von Leistungsvergleichen und Benchmarks im öffentlichen Sektor identifiziert. Daran schließt sich eine Auswertung der Erfahrungen mit Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung und insb. in föderalen Staaten an. Es werden dann Überlegungen angestellt, wie ein Benchmarking des Vollzugs rechtlicher Vorgaben am besten gestaltet werden könnte und welche Faktoren bei der Durchführung berücksichtigt und adressiert werden sollten.

Auf dieser Basis wird ein Konzept für ein Vollzugsbenchmarking entwickelt (Abschnitt 2.6), das als Bezugsrahmen für die Untersuchung der besseren Rechtsetzung in der Bundesrepublik und für die Untersuchung des Vollzugs des Wohngeldgesetzes dienen soll. Der Vollzugs- und Erfüllungsaufwand der Normadressaten wird in dem abstrakten Zwei-Ebenen-Modell als Orientierungs- und Vergleichsmaßstab verwendet. Das Modell macht sich den Vorteil exekutivföderalen Systems zu Nutze, dass höherrangiges und übergeordnetes Recht durch mehrere Vollzugsträger auf einer anderen Ebene vollzogen wird. Das höherrangige Recht bindet die Vollzugsträger, welche jedoch über Spielräume bei der Vollzugsgestaltung verfügen. Durch das Vollzugsbenchmarking soll transparent gemacht werden wie das Recht (im Zusammenspiel der Normadressaten) überhaupt

vollzogen wird (Vollzugsprozesse) und wie die Spielräume beim Vollzug durch die Vollzugsträger in der Praxis wahrgenommen werden. Die wahrgenommenen Ermessungsspielräume und die Entscheidungen über die Vollzugsgestaltung können mit unterschiedlichem Erfüllungsaufwand für die Normadressaten einhergehen. Da Vollzugsträger auf gleicher Ebene das höherrangige Recht vollziehen, entstehen entsprechende Vergleichsmöglichkeiten. Die vollziehenden Akteure verfügen darüber hinaus über Informationsvorsprünge, die für die bessere Besserung nutzbar gemacht werden sollen. Neben der Herleitung des Modells, widmet sich der Abschnitt den Anforderungen an das Vollzugsbenchmarking aus theoretischer und praktischer Perspektive sowie der empirischen Ermittlung des Erfüllungsaufwands.

2.1 Recht als Steuerungsinstrument staatlichen Handelns

Mit „Steuerung durch Recht“ ist im Folgenden die staatliche Intervention in die Gesellschaft durch Recht gemeint. Regulierung ist in modernen Staaten unverzichtbar. Sie ist geradewegs Voraussetzung für das Funktionieren moderner Gesellschaften. Hauptsächlich dienen Regulierungsmaßnahmen zur Korrektur von Marktversagen, das durch Marktmacht, Informationsasymmetrien und Externalitäten verursacht wird.¹⁰ Daneben gibt es weitere Staatsfunktionen, die ein Staat nur im Wege der Steuerung durch Recht erreichen kann. Eine *gute Regulierung* setzt die öffentliche Politik möglichst kosteneffektiv um und dient dem Wohlstand der Gesellschaft¹¹

Nachfolgend werden zunächst die Besonderheiten der Steuerung durch Recht genauer betrachtet und die verschiedenen Ausprägungen diskutiert. Die Steuerung durch Recht ist nicht die einzige Alternative, sondern sie tritt neben andere Steuerungsformen, weshalb sie einer genaueren Abgrenzung bedarf (Abschnitt 2.1.1). Eine rechtliche Steuerung durch Befehl und Zwang unterscheidet sich von anderen Steuerungsformen wie etwa der Steuerung über monetäre Anreize oder Informationen. Die verschiedenen Typen der rechtlichen Steuerung werden darauffolgend eingehender betrachtet (Abschnitt 2.1.2).

2.1.1 Staatseingriffe durch Recht aus volkswirtschaftlicher Perspektive

Gesellschaften zeichnen sich durch eine gewisse Selbststeuerungsfähigkeit aus. Die Selbststeuerung der Gesellschaft stößt aber allerdings vielfach an bestimmte Grenzen und ist störungsanfällig.¹² Der Staat muss die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Selbststeuerung oft erstmal schaffen, da die Gesellschaft selbst sie aus eigener Kraft häufig nicht selbst erzeugen kann.¹³ Er muss zum einen die Freiheitssphären der Individuen

¹⁰ Vgl. Coglianese (2012), S. 17.

¹¹ OECD (2015b), S. 3.

¹² Grimm (1994), S. 616.

¹³ Luhmann (1973), S. 5.

abgrenzen, zum anderen den Individuen Kooperationsmöglichkeiten eröffnen und schließlich die Erfüllung freiwillig eingegangener Verpflichtungen gewährleisten.

Neben die Schaffung der Rahmenbedingungen für die Selbststeuerung der Gesellschaft treten weitere Ziele der staatlichen Steuerung. Die Staatsfunktionen sind einem Wandel ausgesetzt und haben sich vom Gewährleistungs- und Rechtsstaat zum Leistungs- und Wohlfahrtsstaat fortentwickelt und erweitert. Die Diskurse über Staatsaufgaben, die der Staat aus theoretischen und politischen Erörterungen wahrnehmen oder nicht wahrnehmen soll, lassen sich vom Polizeistaat über den Rechtsstaat und den Sozialstaat bis zum Steuerungsstaat nachzeichnen.¹⁴ Die Änderungen der Staatsaufgaben haben ihre Ursachen einerseits in beobachtbaren Marktversagen, also darin, dass der Marktmechanismus nicht immer im Stande ist „... den gerechten Interessenausgleich unter allen Umständen und für jedes Gut hervorzubringen“¹⁵. Andererseits traten auch neue Staatsaufgaben wie etwa bei der Sozialgestaltung sowie in den Bereichen der Sicherheit und Zukunftssicherung hinzu.¹⁶ Hieraus folgte historisch betrachtet eine quantitative Ausweitung und qualitative Veränderung der Staatstätigkeit und eine Erweiterung des Steuerungsanspruchs des Staates durch Gesetzgebung.¹⁷ Mit dem Übergang vom ordnungswahrenden und gewährleistenden Staat zum präventiven Charakter der Staatstätigkeit geht auch eine Änderung der staatlichen Handlungsformen einher.

Während zur Ordnungswahrung die Machtmittel Befehl und Zwang als imperative Mittel notwendig sind, braucht es für andere Bereiche der Staatstätigkeit ein anderes Instrumentarium. Einige erwünschte Ziele der staatlichen Steuerung wie die Hervorbringung wissenschaftlich-technischer Innovationen, die Herbeiführung und Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten oder die Einflussnahme auf kulturelle Verhaltensprägungen lassen sich nur mit Hilfe indirekter, nicht-imperativer Mittel erreichen. Eines dieser Steuerungsmedien ist Geld. Durch finanzielle Anreize lässt sich staatlich erwünschtes Verhalten fördern und unerwünschtes Verhalten finanziell unattraktiv machen. Eine Steuerung kann auch durch Informationen oder den Aus- und Abbau von Kapazitäten öffentlicher Einrichtungen erfolgen. Ein wesentlicher Unterschied zur imperativen Steuerung besteht darin, dass den Steuerungsadressaten die freie Verhaltenswahl bleibt: Unerwünschtes Verhalten bleibt legal, geht aber mit sonstigen Nachteilen einher. Der Staat kann aber auf den Einsatz von Machtmitteln selbst dann nicht (vollständig) verzichten, wenn er seine Zwecke vorwiegend mit Geld oder geldwerten Leistungen verfolgt. Geldmittel müssen abgeschöpft, die Empfangsberechtigung und die bestimmungsgemäße Verwendung

¹⁴ Siehe hierzu Kaufmann (1994), S. 19.

¹⁵ Grimm (1994), S. 622.

¹⁶ Grimm (1994), S. 621 ff.

¹⁷ Grimm (1990), S. 297. Vgl. auch Kluth (2014), S. 5.

müssen kontrolliert und Zwangsmitgliedschaften in sozialen Sicherungssystemen angeordnet werden.¹⁸

So lassen sich auch die Ziele von staatlichen Interventionen in Bezug auf die Sozialgestaltung nicht allein mit dem Einsatz von Machtmitteln erreichen. Es müssen daher alternative Steuerungsformen zum Einsatz kommen und es braucht andere Strategien wie z.B. Anreizprogramme. Der Zweck des im Rahmen der Arbeit untersuchten Wohngeldes - die wirtschaftliche Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens - lässt sich nicht anordnen bzw. durch Befehl und Zwang erreichen. Für viele Bereiche staatlich verfolgter Ziele gilt, dass die Machtmittel zwar die Voraussetzungen für die Erfüllung der Staatsaufgabe schaffen, die individuelle und kollektive Verhaltenslenkung dagegen durch finanzielle Anreize und/oder Informationen erfolgen muss. Der Begriff des staatlichen Eingriffs geht vor diesem Hintergrund über die Definition „... eines gezielten, imperativen und unmittelbar wirkenden staatlichen Rechtsakts hinaus... „und umfasst damit „... jeden durch staatliches Handeln herbeigeführten Effekt...“¹⁹.

Die Steuerung durch Recht bindet die Vollzugsträger und Bürgerinnen und Bürger, den Staat und die Gesellschaft.²⁰ Sie zeichnet sich dadurch aus, dass eine Kodifizierung der intendierten Steuerungsziele erfolgt.²¹ Die durch das Recht kodifizierten Regelungen sind klar einer Rechtsquelle zuordenbar. Damit werden auch die rechtlichen Vorgaben und die bei ihrer Verfolgung entstehenden Kosten klar zurechenbar. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu (ungeschriebenen und) alternativen Steuerungsmechanismen und nichtstaatlichen Ordnungsmodellen wie dem Markt, Hierarchien und Solidarität. Die Beziehungen zwischen diesen unterschiedlichen Steuerungsmedien sind jedoch komplementär. Eine Steuerung erfolgt schließlich auch durch die Steuer-, Haushalts-, Geld- und Verteilungspolitik. Aber auch eine Steuerung durch Geld - sei es durch Steuern, Transfers und Subventionen, aber auch Bußgeldern - ist in Haushaltsgesetzen normiert. Staatseingriffe durch Recht erfolgen somit indirekt auch durch Anreize, Erleichterungen, vermehrte oder geminderte Zuteilung ökonomischer Ressourcen. Durch die Verrechtlichung staatlicher Vorgänge und deren Gewährleistung wird Rechtssicherheit und Verlässlichkeit geschaffen. Auf diese Weise werden Bestimmtheit, Verbindlichkeit (auch über die Zeit, d.h.

¹⁸ Grimm (1994), S. 777.

¹⁹ Grimm (1990), S. 299.

²⁰ Für weitergehende Differenzierung unterschiedlicher Steuerungsarten der Steuerung durch Recht siehe Schuppert (1990), S. 232.

²¹ Siehe Kaufmann (1985), S. 81. Nach Kaufmann lassen sich acht Typen rechtlicher Normierung differenzieren: Verbote, Gebote, Einräumung von Rechtsansprüchen, Formulierung von Zwecken, Definition von Bedingungen, Regelung von Verfahren, Errichtung von Einrichtungen öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Art, Normierung staatsinterner Koordination.

Kontinuität) und Regelhaftigkeit (auch für den Vollzug) geschaffen.²² Die Gesetzesbindung des Staates und der Verwaltung führt dazu, dass die Verwaltung im Unterschied zu privatwirtschaftlichen Akteuren nicht auf die Bereitstellung bestimmter Vollzugs- und Verwaltungsleistungen verzichten kann, wenn sie eine rechtliche Grundlage dazu verpflichtet. Die rechtliche Normierung und der Vollzug der Normen und Vorschriften sind fast immer mit Verwaltungskosten verbunden. Sie binden die Ressourcen der Verwaltungen und der Judikativen. Zur Verwirklichung seiner Steuerungsziele muss der Staat Infrastrukturen aufbauen. Sie sind eine Voraussetzung, um „die Durchsetzung kollektivverbindlicher Entscheidungen zu ermöglichen und glaubhaft zu machen“²³. Dies erfordert sowohl *machtbasierte Infrastrukturen* wie Polizei, Gerichte, Gefängnisse und Ministerial- und Verwaltungsbürokratien als auch *geldbasierte staatliche Infrastrukturen* des Sozial- und Wohlfahrtsstaats und *wissensbasierte Infrastrukturen*.²⁴

Aus der volkswirtschaftlichen Perspektive dient das Regulierungs- und Rechtssystem der Maximierung der Wohlfahrt der Gesellschaft.²⁵ Da die Selbststeuerung des Marktes nicht immer die gewünschten Ergebnisse hervorbringt, soll der Staat gerade dann in Marktprozesse eingreifen, wenn der Marktmechanismus bei der Produktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen versagt oder es durch das Vorliegen externer Effekte zu einer Unter- oder Überproduktion und somit einer gesamtwirtschaftlich ineffizienten Ressourcenallokation kommt. Ein Marktversagen kann durch die asymmetrische Informationsverteilung zwischen Wirtschaftssubjekten, durch Koordinationsprobleme und in Fällen von unvollkommenem Wettbewerb und natürlichen Monopolen entstehen. Das Marktversagen kann häufig nicht mehr von den privaten Wirtschaftsakteuren durch Selbstregulierung behoben werden. Die hauptsächliche Funktion von Gesetzen aus volkswirtschaftlicher Perspektive besteht in der Änderung von Anreizen.²⁶ Der Staat kann im Fall des Marktversagens die Produktion von Gütern und Dienstleistungen selbst übernehmen oder aber Verhaltensnormen erlassen, die privates Verhalten in die gewünschte Richtung lenken und externe Effekte internalisieren. Dies geschieht u.a. durch rechtliche Sanktionen. Weitere ökonomische Funktionen von Regulierungen sind die Korrektur von positiven (d.h. externe Nutzen) und negativen (d.h. externen Kosten) Externalitäten sowie die Reduzierung von Transaktionskosten. Auf diese Weise sollen Marktprozesse ermöglicht

²² Vgl. Grimm (1994), S. 632.

²³ Willke (1994), S. 692.

²⁴ Willke (1994), S. 685 ff.

²⁵ Vgl. Posner (2007), S. 25.

²⁶ Vgl. hierzu weiterführend Posner (2007) und die ökonomische Analyse des Rechts. Calabresi und Coase (1960) gelten als Pioniere im Bereich der systematischen ökonomischen Analysen. Gary Becker ist seinen Beiträgen zu Verbrechen, Rassendiskriminierung, Heirat und Scheidung ebenfalls ein wichtiger Vertreter dieser Richtung.

oder vereinfacht werden. Die Lückenfüllung oder das Lückenschließen von Vertragsinterpretationen sind hierfür Beispiele.

In der Gesamtschau sind regulatorische Eingriffe des Staates aus volkswirtschaftlicher Perspektive dann gerechtfertigt, wenn die sozialen Kosten des Eingriffs geringer sind als der erzielte Nutzenzuwachs. In diesem Sinne entstehen neue Gesetze um Regeln zu schaffen, welche die künftige Wohlfahrt gewährleisten. Im Anbetracht von möglichem Regulierungsversagen stellt die Bewertung von staatlichen Eingriffen und bestehenden Regelungen dahingehend, ob die Nutzen höher als die Kosten sind, eine Daueraufgabe staatlichen Handelns dar. Die Bewertung ist im Zeitlauf Änderungen, etwa durch Innovationen und veränderten Rahmenbedingungen, unterworfen. Die Staatsaufgaben, Staatsfunktionen und staatlichen Eingriffe sind einem stetigen Wandel ausgesetzt und Moden unterworfen, die auch durch aktuelle Ereignisse beeinflusst werden können. Bei ihrer Ausgestaltung geht es in der Regel um die Intensität der staatlichen Steuerung, die Regelungsdichte und den Detaillierungsgrad. Selbst die Forderungen nach mehr oder weniger Staat müssen letztlich durch Recht umgesetzt werden. Die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe kann daher nicht bestritten werden, strittig bleibt „... lediglich Maß, Art und Struktur.“²⁷

2.1.2 Typen rechtlicher Steuerungsinstrumente

Die Verfassung eines Staates gibt als oberste Norm den Rahmen vor. Der Staat ist der Regelungsadressat der Verfassung. Verfassungen regeln im Allgemeinen den organisatorischen Staatsaufbau und damit die Mehrstufigkeit des Staatswesens, die territoriale Gliederung des Staates, die Beziehung zu den Gliedstaaten, das Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürger und deren Rechte und Pflichten. Die Verfassung bindet die Staatsgewalt und begrenzt ihre Macht. Sie regelt auch die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen der unterschiedlichen Ebenen im staatlichen Mehrebenensystem. Das demokratisch legitimierte Gesetz ist in aller Regel das zentrale Steuerungsinstrument in demokratischen Verfassungsstaaten. Es stellt die Orientierung und den Maßstab für den Vollzug und das Verwaltungshandeln dar. Gesetze werden „...konkretisiert durch untergesetzliche Rechtsnormen und andere Formen exekutivischer Selbstprogrammierung.“²⁸ Hierzu zählen Verordnungen oder Satzungen. Die Gesetzgebung selbst ist an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden.

Neben den rechtlichen Ordnungsmustern gibt es extrakonstitutionelle (d.h. außerhalb der Verfassung stehende)²⁹, informale³⁰, außerrechtliche, rechtsnahe oder rechtsäquivalente Ordnungsmuster. Diese resultieren aus Legitimationserschöpfungen des Normgebers,

²⁷ Rürup/Färber (1985), S. 193.

²⁸ Vgl. hierzu Hill/Martini (2012).

²⁹ Nicht zu verwechseln mit verfassungswidrigen Ordnungsmustern.

³⁰ Vgl. hierzu Bohne (1981) oder Schulze-Fielitz (1984).

Disfunktionalitäten der Normen (etwa unangemessenen bürokratischen Belastungen), der nachlassenden Steuerungskraft oder Leistungsfähigkeit der Gesetze (etwa veralteten, innovationsfeindlichen, nicht anpassungsfähigen Lösungsmustern), aus selektiver Komplexitätsbewältigung oder schlicht aus der Dynamik der Veränderung der Lebenssachverhalte.³¹ Extrakonstitutionelle Ordnungsmuster haben für die Verwaltungspraxis eine erhebliche Bedeutung, da sie flexibel sind und nicht den verfassungsmäßigen Vorgaben für rechtliche Ordnungsmuster unterliegen. Trotz ihrer (umstrittenen) rechtlichen Bindungswirkung haben sie eine erhebliche Bedeutung für die Verwaltungssteuerung. Ohne diese konkretisierenden Ordnungsmuster wäre Vollzug fast undenkbar.

2.1.2.1 *Gesetze als zentrale Steuerungsinstrumente des Staates*

Gesetze sind abstrakt-generelle Rechtsnormen, die nach einem verfassungsmäßig vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren zustande kommen. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist das Gesetz „nicht nur Instrument zur Steuerung gesellschaftlicher Prozesse nach soziologischen Erkenntnissen und Prognosen, es ist auch bleibender Ausdruck sozialemischer und – ihr folgend – rechtlicher Bewertung menschlicher Handlungen; es soll sagen, was für den Einzelnen Recht und Unrecht ist“³². Durch diese Zielsetzung lässt sich Gesetzgebung „...als outcome-orientiertes Produktionsgeschehen von Regulierung beschreiben.“³³ Das moderne Gesetz ist vor allem ein Steuerungsinstrument der Politik: „Im demokratischen Verfassungsstaat ist das Gesetz das zentrale Steuerungsinstrument, es schafft demokratische Legitimation für staatliches Handeln. Das Gesetz regelt die grundsätzlichen Rechtsverhältnisse zwischen dem Staat und der Gesellschaft, aber auch zwischen den Grundrechtsträgern.“³⁴ Das Gesetz erfüllt den Zweck und die Funktion, die politischen Vorstellungen der im Parlament vertretenen Parteien bzw. jedenfalls der Parteien, welche die jeweilige Regierungsmehrheit bilden, zu verwirklichen.

Gesetze lassen sich nach verschiedenen Typen entlang unterschiedlicher Fragestellungen kategorisieren. Stellt es eine generelle Regelung oder ein Einzelfall- bzw. Maßnahmegesetz dar? Enthält es Grundsatzregelungen oder Detailvorschriften? Es lassen sich inhaltliche Differenzierungen zwischen Ermächtigungs-, Maßnahmen-, Planungs-, Haushalts-, Vertragsgesetzen und umsetzenden Rechtsvorschriften vornehmen³⁵, aber auch qualitative Typisierungen wie etwa zwischen Anpassungs- und Kodifikationsgesetzen.³⁶

³¹ Vgl. Hill (2015), S. 170.

³² BVerfGE 39,1 (59).

³³ Smeddinck (2014), S. 71.

³⁴ Krings (2014), S. 41.

³⁵ Schneider (2002), S. 137 ff.

³⁶ Siehe Schulze-Fielitz (1988), S. 88 ff. zu den wesentlichen Unterscheidungsmerkmalen.

2.1.2.2 *Untergesetzliche Rechtsvorschriften*

Auf der Ebene der untergesetzlichen Vorschriften lassen sich Rechtsverordnungen, Satzungen und Verwaltungsvorschriften unterscheiden.

Bei der *Rechtsverordnung* handelt es sich um einen untergesetzlichen und allgemeinverbindlichen Rechtssatz, der von der Exekutive auf der Grundlage einer parlamentsgesetzlichen Delegation der Rechtsetzungsbefugnis erlassen wird. Urheber von Rechtsverordnungen sind Regierungs- und Verwaltungsorgane. Die Rechtsverordnung steht in der Rangfolge unterhalb eines Gesetzes, entfaltet aber ebenso wie ein förmliches Gesetz allgemeinverbindliches Recht. Sie ist von anderen administrativen Regulationsformen wie z.B. der Satzung, Verwaltungsvorschrift und der Verordnung der Europäischen Union abzugrenzen.³⁷ In quantitativer Hinsicht hat die Rechtsverordnung als Steuerungsinstrument eine große Bedeutung: zwischen 1949 und 2009 wurden in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 21.416 Rechtsverordnungen erlassen, aber „nur“ 6.947 Gesetze.³⁸ Die Verlagerung der Rechtsetzungsbefugnisse auf die Exekutive trägt nach vorherrschender Meinung vor allem zu einer Entlastung des parlamentarischen Gesetzgebers bei, da er den bestehenden Normierungsbedarf nicht allein bewältigen könne. Durch diese Entlastung kann sich der parlamentarische Gesetzgeber dann auf wesentliche Fragestellungen von herausragender Bedeutung konzentrieren. Besonders für Regelungsbereiche, die durch fehlende legislative Erfahrungen und unvollständige Erkenntnisse charakterisiert sind, kann der parlamentarische Gesetzgeber in der Regel nicht die Normierungsdichte und –tiefe erreichen, die für das zu erlassende Regelungswerk und die Vollzugsfähigkeit erforderlich sind.³⁹ Dies gilt insbesondere für Rechtsgebiete, die in besonderem Maße auf Wandel angelegt sind und daher ein flexibles und anpassungsfähiges rechtliches Steuerungsinstrument benötigen. Die hohe Zahl der Rechtsverordnungen belegt die Unentbehrlichkeit dieses Instruments für die Staatspraxis und zur Entlastung des parlamentarischen Gesetzgebers.

Satzungen beruhen anders als Rechtsverordnungen nicht auf der Delegation von Rechtsetzungskompetenz, sondern auf der Verleihung von Autonomie: „Während Rechtsverordnungen Ausdruck der Dekonzentration der Gesetzgebung im Rahmen der Gewaltenteilung sind und die Regelung staatlicher Angelegenheiten zum Gegenstand haben,

³⁷ Verordnungen der Europäischen Union sind wie die Rechtsverordnung Rechtssetzungsakte der Exekutive. Sie entstammen aber nicht dem deutschen Recht, sondern gehören zur übergeordneten Rechtsordnung der Europäischen Union. Als sekundäres Gemeinschafts- bzw. Unionsrecht hat sie „allgemeine Geltung“ und ist „in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat“ (Art. 288 Abs. 2 AEUV).

³⁸ Vgl. Uhle (2014), S. 593.

³⁹ Ebenda.

sind Satzungen Ausdruck der Dezentralisierung des Gemeinwesens.“⁴⁰ Es handelt sich bei Satzungen um „abstrakt-generelle Regelungen mit Rechtsnormcharakter, die von einem dem Staat zugehörigen, gleichwohl verselbständigten und i.d.R. körperschaftlich organisierten Verwaltungsträger kraft der ihm vom Staat verliehenen Satzungsautonomie zur Regelung seiner eigenen Angelegenheiten mit Außenwirkung für die ihm angehörigen und von ihm betroffenen Personen beschlossen werden.“⁴¹ Das Hauptziel von Satzungen ist die Dezentralisierung der Rechtsetzung. Sie können nicht nur von Gemeinden, sondern auch von anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts erlassen werden, z.B. von Trägern funktionaler Selbstverwaltung.

Verwaltungsvorschriften dienen wie Rechtsverordnungen der Rechtskonkretisierung durch die Exekutive. Sie beruhen jedoch nicht auf einer gesetzlichen Verordnungsermächtigung. Unterschiede zur Rechtsverordnung bestehen vor allem im Hinblick auf die Adressaten und die Bindungswirkung: „...während Rechtsverordnungen allgemeinverbindliche Rechtssätze enthalten, die als solche jedermann binden, richten sich Verwaltungsvorschriften in der Regel als verwaltungsinterne Regelungen lediglich an exekutive Stellen, da sich mit ihnen vorgesetzte an nachgeordnete Behörden bzw. Dienststellen wenden und ausschließlich diese binden.“⁴²

2.1.2.3 Extrakonstitutionelle bzw. außerrechtliche Regelungs- und Steuerungssysteme

Neben den rechtlichen Steuerungssystemen geht auch von extrakonstitutionellen und außerrechtlichen Regelsystemen eine Steuerungswirkung auf das Verwaltungshandeln aus. Es handelt sich bei ihnen nicht um verfassungswidrige bzw. der Verfassung entgegenstehende Regelsysteme, sondern um solche, die in der Verfassung nicht benannt werden. Dem formalen Verwaltungshandeln, das sich auf rechtlich geregelte Modalitäten beim Gesetzesvollzug bezieht, lassen sich vielmehr informale Handlungsformen als ungeschriebene oder von den formalen Regeln nicht erfasste Alternativen gegenüberstellen.⁴³ Die extrakonstitutionellen Regelsysteme ergänzen die rechtlich geregelten Modalitäten, ändern sie ab, ersetzen sie (teilweise) oder modifizieren sie.

Die Unterschiede zum formellen Regelsystem bestehen hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit. Sie dienen zumeist der Gewährleistung eines einheitlichen Verwaltungsvollzugs und der rechtlichen Gleichbehandlung. Für das Verwaltungshandeln sind sie von großer Bedeutung. Sie unterliegen allerdings nicht den verfahrensmäßigen

⁴⁰ Vgl. Uhle (2014), S. 590.

⁴¹ Vgl. Geis (2014), S. 644.

⁴² Vgl. Uhle (2014), S. 591.

⁴³ Vgl. Bohne (1981), Hill (2015) und Elmers (2015).

Anforderungen der Verfassung (z.B. Mitentscheidungsrechte der Gliedstaaten) und sind damit zeitnäher und flexibler anzupassen. Die Wirkungsintensität von außerrechtlichen, informalen, politischen oder kommunikativen Maßnahmen kann teilweise größer sein als bei „harten“ rechtlichen Maßnahmen.⁴⁴ Sie können stärker vernetzt und besser aufeinander abgestimmt sein als staatliche Gesetze. Sie beziehen im Sinne einer erweiterten Auslegung häufig kulturelle und soziale Kontext mit ein. In der Praxis bedeutsam sind vor allem Erlasse, Bearbeitungshinweise und Verfahrensvorgaben (z.B. Auslegungsrundschreiben, Richtlinien, Formulare etc.) seitens der zuständigen Ministerien, mit deren Hilfe die Aufgabenwahrnehmung sehr detailliert geregelt wird. Aber auch von Sitzungsprotokollen kann eine steuernde Wirkung auf die Verwaltung ausgehen.

2.2 Regelkreismodell einer (besseren) Rechtsetzung

Gesetzgebung und Rechtsetzung lassen sich als Prozesse eines Regelkreises (Rechtsetzungskreislauf – regulatory policy cycle) mit verschiedenen Phasen beschreiben.⁴⁵ An diesen Prozessen sind unterschiedliche Akteure beteiligt wie die für das Agendasetting wichtigen Medien, die Steuerungsleistungen erbringenden politischen Parteien, die gesetzestvorbereitende Exekutive, die wissenschaftliche Politikberatung, die einflussnehmenden Interessengruppen, die gesetzestvollziehende Verwaltung, die gesetzestinterpretierende Rechtsprechung und die gesetzestüberprüfende Verfassungsgerichtsbarkeit.⁴⁶ Gesetzgebung kann als eine netzwerkartige Entscheidungsstruktur angesehen werden.

2.2.1 Gesetzgebung und Vollzug als Regelkreis

Die Vorstellung eines regelkreisförmigen Ablaufs des Prozesses der Rechtsetzung geht auf die politische Kybernetik⁴⁷ von Karl W. Deutsch (1973) zurück und hat einen lerntheoretischen Impetus. Politische Planung bedeutet hier: „Zielgerichtetheit der Planungsaktivitäten auch im Sinne möglicher Zielveränderungen des Planungssubjektes, politische Erfolgskontrolle über Rückkopplungen sowohl negativer wie positiver Natur, gleichzeitige Gewährleistung der Identitätserhaltung und Flexibilität des politischen Planungssystems entsprechend den Anforderungen von innen und außen sowie

⁴⁴ Vgl. Hill (2015), S. 173.

⁴⁵ Vgl. Jann/Wegrich (2009).

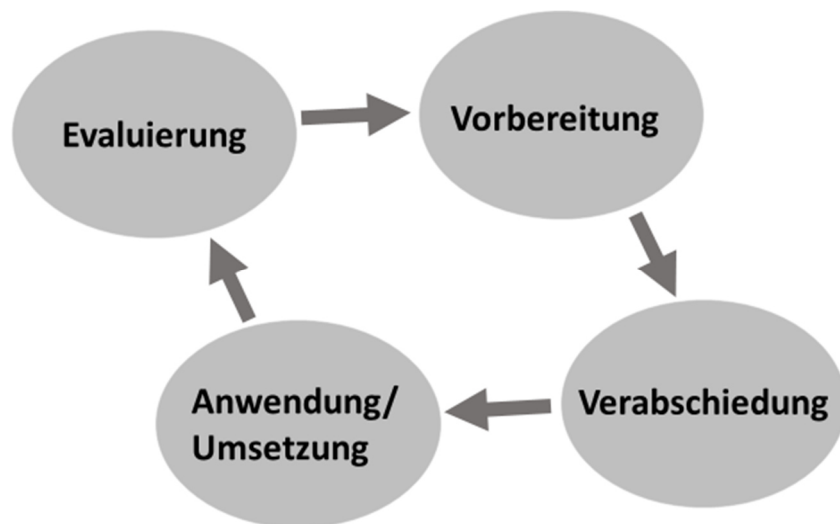
⁴⁶ Schuppert (2011), S. 44 ff.

⁴⁷ Der Begriff der Kybernetik (von Steuerungskunst und -wissen des Steuermannes) entstammt aus der Metapher des Steuerns auf hoher See. Die Staatskunst ist mit einem solchen Steuerungsprozess vergleichbar, bei dem der Staatsmann die Rolle des Steuermannes (Kybernetes) einnimmt. Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive bezieht sich Kybernetik auf die Wissenschaft von der Regelung komplexer Systeme. Der analytische Ursprung liegt in den Steuerungs- und Regelungsmodellen der Biologie und der Informations- und Ingenieurwissenschaften.

Lernfähigkeit hinsichtlich der Veränderungsbedürftigkeit von Systemstrukturen.“⁴⁸ „Informationsaufnahme und –Verarbeitung finden in einem kybernetischen Planungssystem unter Rückkopplung von Planungssystem und zu regelnder Umwelt statt.“⁴⁹ Ein solches Planungssystem muss über eine „requisite variety“ verfügen, d.h. „es muss flexibel genug sein, um gegenüber sich ändernden Umweltbedingungen den Bestand des Planungssystems zu sichern.“⁵⁰ Diese Anforderungen lassen sich auf den Rechtsetzungsprozess übertragen. Er sollte eine kontinuierliche Beobachtung von Regelungen und Gesetzen sicherstellen, „um – falls sich die Rahmenbedingungen ändern oder festgestellt wird, dass die intendierten Ziele nicht erreicht werden können – rechtzeitig durch Änderungen oder Neuerungen eingreifen zu können.“⁵¹ Die bessere Rechtsetzung setzt somit voraus, dass eine systematische Beobachtung und Überprüfung der geltenden Rechtsvorschriften erfolgt.

Der Rechtsetzungsprozess selbst kann als idealtypischer Policy-Cycle aufgefasst werden, der aus verschiedenen sequentiellen Phasen besteht (Abbildung 1).

Abbildung 1: Schematische Darstellung des Regelkreises



Quelle: Eigene Darstellung

Der Regelkreislauf umfasst vier Phasen: Initiative und Entwurfsausarbeitung, Beratung und Verabschiedung, Anwendung und Vollzug, (Nach-)Kontrolle bzw. Evaluierung. Mit der Änderung einer Regelung beginnt der Kreislauf von vorne. Der Regelkreis lässt sich auch in die Phasen Entwurf (drafting), Verabschiedung (enacting), Durchführung (implementing) und Anwendung/Vollzug (executing) und ggf. Kontrolle (monitoring) einteilen.

⁴⁸ Vgl. Görlitz/Burth (1998), S. 96/97.

⁴⁹ Vgl. Lange (2008), S. 180.

⁵⁰ Ebenda.

⁵¹ Sharma u.a. (2013), S. 24.

Am Anfang des Regelkreises stehen ein Problemimpuls und die Problemwahrnehmung. Der Problemimpuls erfordert eine (umfassende) Problemanalyse des Ist-Zustandes. Dabei ist zu klären, inwieweit ein Problem besteht und ein Bedarf für die Lösung des Problems vorliegt und wie sich das Problem definieren und eingrenzen lässt. Im nächsten Schritt werden politische Zielsetzungen entwickelt. Im politischen Wettbewerb können hierbei alternative Lösungen entstehen. Es folgt die Phase der Politikformulierung. Die Ziele und Instrumente zur Problemlösung werden in Form von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen durch die Formulierung eines Regelungsentwurfs konkretisiert. Es folgt dann eine Beratung des Regelungsentwurfs im Rahmen verschiedener Konsultationsprozesse. In dieser Phase kommt es zur Interaktion verschiedener Akteure und Institutionen. Am Ende steht die Verabschiedung des (ggf. geänderten) Regelungsvorhabens im Parlament. Nun folgt die Umsetzung und Implementation der Regelung durch die dazu bestimmten Akteure. Die Vollzugsträger sind für die Durchführung und Anwendung der Regelung verantwortlich. Nach der Umsetzung und Implementation des verabschiedeten Regelungsvorhabens treten Wirkungen (Outcome/Impact) ein. Die Wirkungen lassen sich kontrollieren und können evaluiert werden. Dabei lassen sich die intendierten und nicht-intendierten Auswirkungen des Lösungsversuchs beobachten und messen. Es wird erkennbar, ob das Problem gelöst wird, was sich konkret verändert hat und ob unbeabsichtigte Nebenwirkungen eingetreten sind. Für diese Kontrolle und Überprüfung einer Lösung kann es verschiedene Anlässe geben, z.B. aufgrund einer richterlichen Überprüfung oder einer im Gesetz vorgesehenen Evaluation der Maßnahme hinsichtlich der Zielerreichung. Der Evaluation folgt dann die Phase eines politischen Lernens. Wesentliche Fragen sind hierbei: Sind die Ziele der Regelung erreicht worden? Werden Probleme offengelegt, die Änderungen des Gesetzes erforderlich machen? Entsteht erneut ein Problemimpuls? Die Phase der Evaluierung schließt den Regelungskreis ab. Aus der Evaluierung können Anstrengungen zur Optimierung der Maßnahme bzw. eine Änderung des Gesetzes erfolgen. Der Policy-Cycle beginnt erneut.

Die effektive Ausführung ist ein wesentliches Qualitätskriterium eines Gesetzes. Wenn es nicht vollzogen und vollstreckt wird, verlieren Recht und Staat das Vertrauen. In einer ganzheitlichen Perspektive ist neben der Rechtsetzung, auf welche die Beschreibung des Regelkreises primär abstellt, vor allem auch der Vollzug von Bedeutung. Damit weitet sich der Qualitätsbegriff. Er bleibt nicht auf das Recht beschränkt, sondern schließt den Vollzug mit ein. Es ergeben sich Parallelen zu den Qualitätsanforderungen in der Privatwirtschaft und den dort eingesetzten Qualitätsmanagement- und Qualitätssicherungssystemen.⁵² Dort beschränken sich die Qualitätsanforderungen der Kunden nicht nur darauf, „dass Produkte perfekt funktionieren“, sondern umfassen auch „Innovation und Image, Design und

⁵² Vgl. Zeitz (2016a).

Perfektion, Originalität und Service – und zwar alles auf einmal“⁵³. Wenn man diese Anforderungen auf die Regulierungsqualität überträgt, dann bleibt die Qualität nicht nur auf den Regelungskomplex oder ein bestimmtes Gesetz beschränkt, sondern umfasst ebenso den Regelungsvollzug. Rechtsetzung und Vollzug sind zwei Seiten einer Medaille. Somit müssen auch die Kontrolle, die zeitgerechte Weiterentwicklung und die Optimierung der rechtlichen Ordnung als Elemente des Problemlösungsprozesses in den Blick genommen werden. Die Kundenerfahrungen aus der Privatwirtschaft können in diesem Kontext durch die Erfahrungen der Normadressaten im Kontakt mit dem Recht und den Vollzugsträgern ersetzt werden. Neben den Kriterien eines *guten Gesetzes* sind aus der Perspektive der Normadressaten unterschiedliche Faktoren entscheidend für die wahrgenommene Qualität der öffentlichen Dienstleistungen. Dazu zählen das Personal der Vollzugsbehörden (Ausbildung, Motivation, Freundlichkeit, Kompetenz, Belastung mit administrativen und intern-koordinierenden Tätigkeiten etc.), die Erreichbarkeit (Öffnungszeiten, Telefonsprechstunden, digitale Erreichbarkeit, Möglichkeiten zur elektronischen Abwicklung von Verwaltungsvorgängen), die schriftlichen Unterlagen (Umfang, Ausgestaltung, Zugänglichkeit etc.), die Häufigkeit der Kontakte (einmal oder mehrmals jährlich etc.) und die Organisation des Vollzugs (eine oder mehrere Behörden, mehrere Ebenen, mehrfache Beantwortung gleicher Fragen etc.).⁵⁴

Wenn man wie Hill (2007) die Schaffung von Recht als das Geschäftsmodell des Staates auffasst, dann bilden das übergreifende Zusammenwirken von Rechtsetzung (bzw. dem Gesetzgeber) und Rechtsanwendung (bzw. den Vollzugsträgern) sowie der Rechtskontrolle wesentliche Bestandteile der Wertschöpfung. Ein darauf abgestimmtes Qualitätsmanagement erfordert eine „... ganzheitliche, integrierte staatliche Ordnungs- und Interventionspolitik mit einer neuen Regelungs-, Vollzugs- und Kontrollkultur“⁵⁵.

2.2.2 Die bessere Rechtsetzung und ihre Ziele

Die „bessere Rechtsetzung“, oftmals auch in der Englischen (jedoch nicht bedeutungsgleichen) Form des „better regulation“, kam seit den 1990er Jahre innerhalb der OECD und auf der EU-Ebene auf und ist zu einem wichtigen Reformbereich in fast allen Ländern geworden. „Better regulation“ ist ein Schlüsselbegriff der internationalen Reformagenda und –community, bei der es um die Institutionalisierung eines Regelwerks geht, das die Kapazitäten von Regierung und Verwaltung für die Produktion von Regulierungen von hoher Qualität erhöhen soll.⁵⁶ Mit der besseren Rechtsetzung werden verschiedene Kritikpunkte an der Produktion von Rechtsvorschriften aufgegriffen wie das

⁵³ Vgl. Hill (2007).

⁵⁴ Vgl. Jann u.a. (2009), S. 32.

⁵⁵ Hill (2007), S. 817.

⁵⁶ Döhler/Wegrich (2010), S. 32.

Ausmaß der Normenproduktion, der Umfang der Normen und das Niveau der materiellen Standards sowie die administrative Ausgestaltung von Regulierungsmaßnahmen.⁵⁷ Die Kritik an der Produktion von Rechtsvorschriften bezieht sich auf die Quantität, die Qualität (gesetzesrechtliche und inhaltliche) und den materiellen Regelungsinhalt.⁵⁸ Jann u.a. (2009) identifizieren in den Reformansätzen verschiedener Länder unterschiedliche Ebenen der Bürokratieproblematik bzw. des Bürokratieabbaus.⁵⁹ Auf der Aufgabenebene („weniger Staat“) geht es um die Reduzierung staatlicher Aufgaben. Die politische Regulierungsebene („weniger Regulierungen“) umfasst den Abbau von Überregulierung und Deregulierung. Auf der administrativen Regulierungsebene („bessere Regulierungen“) steht die Verbesserung der Qualität staatlicher Regulierungen z.B. durch eine bessere Ex-ante-Abschätzung der Regulierungskosten oder eine Erhöhung der Vollzugstauglichkeit durch eine systematische Einbeziehung der Vollzugsinstanzen in den Prozess der Gesetzeserstellung im Mittelpunkt. Die intra-organisatorische Ebene („bessere Implementation“) beschreibt die Verbesserung der Umsetzung von politischen Programmen z.B. durch flachere Hierarchien in den Behörden, höhere Leistungsanreize, Organisationsentwicklung, Geschäftsprozessoptimierung etc. Auf der inter-organisatorischen Ebene („bessere Interaktion“) geht es um die verbesserte Interaktion zwischen Behörden z.B. durch Digitalisierung und Prozessvereinfachungen etc.

Die Definition des Begriffs „better regulation“ schließt ein umfassendes Konzept ein, das im Englischen auch den Bereich Regulierung umfasst. Bessere Rechtsetzung ist ein Teilbereich von „better regulation“, der sich auf gesetztes Recht und damit auf ein bestimmtes Steuerungsinstrument (Steuerung durch Recht) bezieht. In einer weiten Definition wird „Regulierung“ im Zusammenhang mit „better regulation“ als „Gesamtheit staatlicher Steuerung und Programme, unabhängig von den konkreten Steuerungsmodi und –instrumenten“ aufgefasst.⁶⁰ Better regulation umfasst demnach alle Maßnahmen, welche die Qualität staatlicher Politikformulierung und/oder deren Umsetzung und Abgrenzung verbessern sollen.⁶¹ Bessere Rechtsetzung ist breiter zu verstehen als die bloße Gewährleistung der Qualität von Rechtsvorschriften. Im Kern geht es darum, Überregulierung zu vermeiden, die Gesamtzahl der Rechtsvorschriften überschaubar zu halten und die Qualität von Gesetzen zu verbessern.⁶²

Bessere Rechtsetzung und Entbürokratisierung sind klassische Themen und Ziele der Verwaltungsmodernisierung. In der Diskussion steht „bessere Rechtsetzung“ häufig neben

⁵⁷ Vgl. Jann/Jantz (2008).

⁵⁸ Veit (2010), S. 23 ff.

⁵⁹ Vgl. Jann u.a. (2007) und Jann u.a. (2009).

⁶⁰ Jantz/Veit (2011), S. 290.

⁶¹ Wegrich (2009)

⁶² Vgl. Jantz/Veit (2010), S. 10.

Begriffen wie Bürokratieabbau, Deregulierung und Rechtsvereinfachung. Dabei kann „Bürokratieabbau“ geradewegs als Ziel einer „besseren Rechtsetzung“ angeführt werden. Umgekehrt gilt eine solche Beziehung nicht uneingeschränkt, da Bürokratie abbauen auch als eine Verkleinerung des öffentlichen Sektors durch den Rückzug des Staates aus Wirtschaftsbereichen z.B. durch Privatisierungsmaßnahmen oder aber Personalabbau verstanden werden kann. Allerdings gehen bspw. Privatisierungen nicht zwangsläufig mit einer Reduzierung von Bürokratie einher. Häufig gilt das Gegenteil, denn der Rückzug des Staates aus bestimmten Bereichen und die Öffnung von Märkten für private Akteure setzt häufig erst eine Regulierung des Sektors voraus, mit denen einheitliche Spielregeln für die privaten Akteure eingeführt werden. Diese Regeln sollen gewährleisten, dass die Maßnahme tatsächlich dem Gemeinwohl dient und z.B. Daseinsvorsorge und Rechtsstaatlichkeit gewahrt bleiben.

Die „bessere Rechtsetzung“ kann allgemein mit einer „informierteren“, „rationaleren“, „risikoloserer“, „legitimeren“ und „transparenteren“ Rechtsetzung gleichgesetzt werden. Der Prozess der Rechtsetzung soll durch verschiedene Instrumente wie Checklisten, Raster, Verfahrensabläufe und Institutionalisierungsformen optimiert werden. „Bessere Rechtsetzung“ stellt ein multidimensionales Optimierungsproblem unter den Nebenbedingungen des politischen Rechtsetzungsprozesses wie begrenzte Ressourcen, dem Faktor Zeit etc. dar. Die bessere Rechtsetzung geht auf die rationalistische Entscheidungstheorie zurück.⁶³ Sie lässt sich auch als „Meta-Regulierung“⁶⁴ für den Rechtsetzungsprozess auffassen, bei der das Management des Rechtsetzungsprozesses im Mittelpunkt steht.

Mit der besseren Rechtsetzung wird ein Bündel von Teilzielen verfolgt, u.a. eine bessere Zielführung, Transparenz und geringere Kosten für die Normadressaten. Im Zentrum steht als primäres Ziel, ein Recht von hoher Qualität zu gewährleisten. „Die Regulierungsqualität schließt dabei unterschiedliche, wenn nicht widersprüchliche Ziele ein – wie die Optimierung sektoraler Zielerreichung oder die Minimierung „bürokratischer Lasten“⁶⁵. Die Qualität von Regelungen zeigt sich häufig erst in der praktischen Anwendung. Es rücken damit Kriterien eines guten Gesetzes und für ein gutes Gesetzgebungsverfahren wie Konsistenz, Transparenz, Verantwortlichkeit, Zielgenauigkeit und Verhältnismäßigkeit in den Blickpunkt.⁶⁶ Aus gesetzgebungsfachlicher Sicht zählen hierzu ein klarer Aufbau, Logik, Praktikabilität und Wirksamkeit, Vollzugstauglichkeit und die Vermeidung

⁶³ Vgl. Veit (2010), S. 18.

⁶⁴ Unter dem Typus der „Meta-Regulierung“ versteht man im Schrifttum die Regulierung des Regulierungsprozesses selbst. Vgl. Schuppert (2011), S. 287.

⁶⁵ Döhler/Wegrich (2014), S. 2.

⁶⁶ Vgl. Coglianese (2012), S. 12 ff.

überflüssiger Vorschriften und Regelungen.⁶⁷ Smeddinck (2014) führt als die Beurteilungskriterien für gute Gesetze Effektivität, Effizienz, Praktikabilität, politische Durchsetzbarkeit und Rechtskonformität an:⁶⁸

- Die Effektivität beschreibt den Grad der Zielerreichung einer Rechtsnorm. Ein Gesetz weist einen hohen Zielerreichungsgrad auf, wenn der intendierte Steuerungserfolg eintritt und der Gesetzgeber sein Steuerungsziel erreicht. Es ist effektiv, wenn es von möglichst vielen Adressaten akzeptiert wird, d.h. befolgt, vollzogen und beachtet wird.
- Das Kriterium der Effizienz basiert auf der ökonomischen Rationalität. Es setzt den Wirkungsgrad eines Instruments in Beziehung zu den damit verbundenen Kosten. Effizienz bedeutet Wirtschaftlichkeit. Sie entspricht einer günstigen Relation der volkswirtschaftlichen Kosten und der Nutzen des Instrumenteneinsatzes.
- Das Kriterium der Praktikabilität bezieht sich auf die Frage, ob ein rechtliches Instrument in seiner Ausgestaltung von den Adressaten operationalisiert werden kann, denn es gilt, „dass regulative Politik von der öffentlichen Hand vollzogen oder von gesellschaftlichen Akteuren umgesetzt werden muss.“⁶⁹ Für die öffentliche Verwaltung stehen dabei Erleichterungen für die Durchführung und die Minimierung des Vollzugsaufwands zur Erzielung der intendierten Wirkungen im Vordergrund. Praktikabilitätsmängel verursachen einen ineffizienten Ressourceneinsatz und können zu Umsetzungsdefiziten führen.⁷⁰
- Das Kriterium der politischen Durchsetzbarkeit bezieht sich auf die Realisierungschancen eines Instruments im politischen Prozess.
- Zuletzt muss Rechnung getragen werden, dass kein Ansatz realisierbar ist, der nicht mit der herrschenden Rechtsordnung zu vereinbaren ist (Rechtskonformität). Das Instrument lässt sich entweder einpassen oder der Rechtsrahmen muss geändert werden, um die Rechtskonformität sicherzustellen.

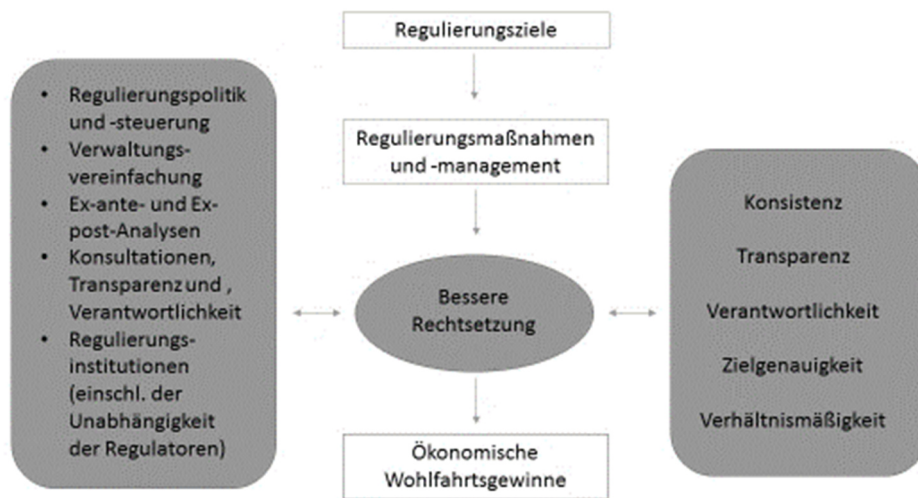
⁶⁷ Vgl. Interview mit Günter Krings in AWV Informationen Spezial 1/2016, Bürokratieentlastung und bessere Rechtsetzung, S. 7

⁶⁸ Vgl. Smeddinck (2014), S. 73 ff.

⁶⁹ Smeddinck (2014), S. 76.

⁷⁰ In einem engen Zusammenhang mit der Praktikabilität stehen nach Smeddinck (2014, S. 76) „die formale Vollständigkeit der Kodifikation, flexibel handhabbare Vorschriften, die tatsächlich mögliche Implementation durch den Adressaten, Vollzugs- bzw. Umsetzungskosten (inneradministrative) Koordinationserfordernisse und Einbeziehung bisheriger Vollzugserfahrungen.“

Abbildung 2: Zusammenhänge besserer Rechtsetzung



Quelle: Eigene Darstellung, Parker und Kirkpatrick (2012), S. 13.

Abbildung 2 veranschaulicht den Standort der besseren Rechtsetzung in einem größeren Zusammenhang. Ausgangspunkt sind zunächst bestimmte Regulierungsziele, die durch vorgeschlagene Regulierungsmaßnahmen, Regulierungsalternativen und einer Regulierungsstrategie konkretisiert werden. Das Instrumentarium der besseren Rechtsetzung wird nun auf die Regulierungsmaßnahmen und den Rechtsetzungsprozess angewendet und soll zu gesamtökonomischen Wohlfahrtsgewinnen beitragen. Die bessere Rechtsetzung orientiert sich an den Prinzipien bzw. Kriterien einer guten Rechtsetzung. Zu den Handlungsfeldern der besseren Rechtsetzung zählen die Regulierungspolitik und -steuerung, Verwaltungsvereinfachungen, Ex-ante- und Ex-post-Analysen, Konsultationen, die Herstellung von Transparenz und Verantwortlichkeiten und die Regulierungsinstitutionen. Die Regulierungspolitik und -steuerung zielt auf eine Maximierung der Effizienz und der Effektivität von Regulierungsmaßnahmen ab. Dabei nimmt man an, dass ein systematischer Ansatz für Rechtsetzung und Gesetzgebung letztlich der Schlüssel für erfolgreiche Regulierungsergebnisse und für eine hohe Qualität von Regulierungsstrategien ist.⁷¹ Hierzu müssen verschiedene Festlegungen getroffen werden.⁷² Zunächst sind allgemeine Grundsätze für gute Rechtsvorschriften mit Erläuterungen und konkretisierenden Beispielen (Qualitätsdefinition) festzulegen. Daneben braucht es geeignete Instrumente, die die Qualität neuer gesetzlicher Regelungen verbessern und gewährleisten können (Management, Steuerung, Governance). Die Anforderungen des Verfahrens, mit dem neue Gesetze vorbereitet und erarbeitet werden, müssen schließlich befolgt werden. Mit der Einführung von Vorgaben für eine verstärkte Generierung und Nutzung von Informationen und Wissen

⁷¹ OECD (2002), S. 10 und S. 105, Coglianese (2012), S. 13.

⁷² Vgl. Fliedner (2004).

im Gesetzgebungs- und Rechtssetzungsprozess, sollen die Ziele der besseren Rechtsetzung durch konkrete Maßnahmen operationalisiert und verwirklicht werden.

Zu den Festlegungen gehören Vorgaben zur Abschätzung und zur Darstellung von Gesetzesfolgen sowie das Festlegen von Konsultationspflichten (z.B. der Länder, Verbände etc.). Die „bessere Rechtsetzung“ erfordert danach eine Wissensgenerierung bei den betroffenen Akteuren (zuständigen Kommunen, Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft), eine Analyse des Status Quo des zu regelnden Bereichs (durch Studien, Regelungserfordernisse) und schließlich auch einen rückkoppelnden Prozess bei der Erstellung, der Umsetzung und der Kontrolle der Regelung. Das dabei generierte „mehr an Information und Wissen“ soll zu besseren Entscheidungen als Folge eines rationalen und evidenzbasierten Abwägungsprozesses der möglichen Auswirkungen einer Regelung beitragen. Damit wird den allgemeinen Kriterien für ein gutes Gesetzgebungsverfahren⁷³ wie der Pflicht zur Tatsachenfeststellung, der Prognosepflicht, der Abwägungspflicht und der Pflicht zur Beobachtung der Gesetzesauswirkungen und notfalls zur Nachbesserung sowie den Kriterien eines guten Gesetzes wie Vollzugseignung, Verhältnismäßigkeit der Regelung, Vollständigkeit und systematische Richtigkeit der Regelung Rechnung getragen.⁷⁴ Die das Gesetz vorbereitende Ministerialbürokratie wird durch diese Vorgaben gezwungen, ihren Informationsvorsprung transparent zu machen.

Ein wichtiges praktisches Anwendungsfeld der „besseren Rechtsetzung“ besteht im Hinblick auf Effizienz- und Serviceorientierung. Dabei rücken Fragen wie die Interaktion und Koordination zwischen staatlichen Behörden, behördeninterne Strukturen, Verfahrensabläufe und die organisierte Arbeitsteilung in den Blickpunkt. Die „bessere Rechtsetzung“ zielt hierbei auf eine Entbürokratisierung auf der Ebene einzelner, kleinteiliger Verfahrensschritte ab.

2.2.3 Instrumente der besseren Rechtsetzung

Zur besseren Rechtsetzung können verschiedene Instrumente eingesetzt werden. Hierzu zählen insbesondere die Gesetzesfolgenabschätzung, einschl. der Bürokratiekostenabschätzung, Evaluationen und sonstige Instrumente wie Konsultationsverfahren und sunset legislation.

2.2.3.1 Gesetzesfolgenabschätzung

Die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) hat ihren Ursprung in den USA, wo sie unter dem Begriff „regulatory impact analysis (RIA)“ bekannt ist. Sie wurde in den 1970er Jahren

⁷³ Vgl. Schneider (2002).

⁷⁴ Vgl. Lang (2014), S. 124 ff.

entwickelt und ist inzwischen auch in Europa weitverbreitet und ein etabliertes Instrument der besseren Rechtsetzung.⁷⁵

Das wesentliche Ziel der Gesetzesfolgenabschätzung ist, mittels (wissenschaftlicher) Methoden, die Wirkungen von Regelungsalternativen möglichst gut abzuschätzen. Dabei sollen sowohl die intendierten als auch die nicht-intendierten Wirkungen einer Regelung möglichst präzise erfasst werden. Die Gesetzesfolgenabschätzung dient damit der Reduzierung von Unsicherheit über die Folgen/Konsequenzen und Risiken von Regelungen für die Entscheidungsträger (Regierung und Parlament). Die GFA gibt es in verschiedenen Varianten – die integrierte GFA versucht die Konsequenzen eines Regelungseingriffs umfassend zu erfassen, während die spezifische GFA eine Abschätzung für bestimmte Gruppen für Normadressaten, bestimmte materielle Folgenaspekte, oder eine bestimmte Folgenart vornimmt (z.B. Kosten).⁷⁶ Bei der integrierten GFA werden auch quantitative Schätzungen vorgenommen. Sie ähnelt daher der Kosten-Nutzen-Analyse.

Die GFA lässt sich als einen interdisziplinären Forschungsansatz auffassen, mit dem die Notwendigkeit einer Regelung, ihre Wirksamkeit und ihre intendierten und nicht-intendierten Auswirkungen sowie die über die Wirksamkeit im engeren Sinne hinausgehenden Folgen multidimensional erfasst und bewertet werden. Sie zielt dabei nicht nur auf die Beschaffung und Bereitstellung von Informationen über (mögliche) Folgen einer gesetzlichen Regelung. Die GFA soll darüber hinaus zu einer „Optimierung des Rechts“ beitragen, indem „bessere“ Normen entstehen, d.h. solche, die ihre Zielsetzung so effektiv wie möglich erreichen und eine möglichst hohe Akzeptanz aufweisen. Sie stellt damit auch eine Form der Evaluation dar. Die GFA kann in verschiedenen Phasen des Regelungszyklus stattfinden. Bezugnehmend auf den Einsatzzeitpunkt im Normsetzungsprozess lässt sich nach der prospektiven und der begleitenden GFA (Ex-ante-Perspektive) sowie der retrospektiven GFA (Ex-post-Perspektive) differenzieren. In der Regel wird sie vor Verabschiedung eines Gesetzes (ex ante) in der Konzeptionsphase durchgeführt. In der Ex-ante-Phase soll sie die politischen Akteure bereits bei Regelungsintentionen und bei der Entwicklung von Regelungsalternativen (Programmalternativen) unterstützen und diese auf ihre Folgen prüfen. Sie lässt sich aber auch den Entscheidungsprozess begleitend, d.h. in der Konkretisierungsphase des Gesetzes (on-going, accompanying), oder retrospektiv (ex post) in der Anwendungsphase eines Gesetzes einsetzen. Letzteres dient zur Kontrolle und ggf. Nachbesserung des Gesetzes. Als begleitende GFA unterstützt sie die Erstellung und Ausarbeitung des (vorläufigen) Gesetzestextes wie z.B. einen Referentenentwurf. In der Ex-

⁷⁵ Siehe Radaelli (2005, 2007), Renda (2006), Jacob u.a. (2009), Hertin u.a. (2009a, 2009b) für vergleichende Untersuchungen von GFA-Systemen. Hervorzuheben sind zudem die Länderberichte der OECD.

⁷⁶ Vgl. hierzu Jantz/Veit (2011).

post-Phase dient sie der Evaluierung der in Kraft getretenen Rechtsvorschriften (Gesetze, Verwaltungsverordnungen etc.).

In der GFA, sei es bei der Schaffung neuen oder der Überprüfung bestehenden Rechts, kann ein breiter Prüfmaßstab angelegt werden, um die Konsequenzen von Rechtsnormen darzustellen. Es gibt hierfür keine einheitliche Methode. Es kann mit Prognosen, Befragungen, Simulationen, Experteninterviews, auch mit experimentellen Gesetzen, Berichtspflichten, oder auch befristeten Gesetzen (sunset legislation) gearbeitet werden. Als Prüfmaßstäbe lassen sich die Bürokratiekosten, der Erfüllungsaufwand, die Effektivität, die Nebenwirkungen, die Nachhaltigkeit, die Effizienz, die Verträglichkeit des Regelungsvorhabens mit anderen Politiken und die Vollzugstauglichkeit anlegen. Dem niederländischen Vorbild folgend haben einige Länder das Standard-Kosten-Modell (SKM) eingeführt. Dieses Modell konzentriert sich auf die Belastungen der Wirtschaft, der Bürgerinnen und Bürger und der Verwaltung, die aus Informationspflichten resultieren (sog. Bürokratiekosten). Mit dem Fokus auf Informationspflichten werden allerdings die darüberhinausgehenden Belastungen aufgrund gesetzlicher Vorgaben (die keine Informationspflichten sind) ausgeblendet, obwohl diese weit höher sind. Aus diesem Grund sind einige Länder, darunter Deutschland, dazu übergegangen im Rahmen der GFA nunmehr den Erfüllungsaufwand rechtlicher Vorgaben für die Wirtschaft, die Verwaltung und die Bürgerinnen und Bürger ermitteln.

2.2.3.2 Evaluation

Evaluation bezeichnet die Kontrolle der Zielerreichung und die Ermittlung der (intendierten und nicht-intendierten) Nebenwirkung.⁷⁷ Es handelt sich um eine Wirkungsüberprüfung. Evaluation kann zur Kontrolle von Gesetzeswirkungen verwendet werden.⁷⁸

Wissenschaftliche Evaluationen verwenden empirische Methoden zur Informationsgewinnung und systematische Verfahren zur Informationsbewertung auf der Basis transparenter Kriterien, so dass eine objektive Nachprüfbarkeit ermöglicht wird.⁷⁹ Evaluationen sind kein Selbstzweck, sie sollen vielmehr „...einen Nutzen stiften und dazu beitragen, Prozesse transparent zu machen, Wirkungen zu dokumentieren und Zusammenhänge aufzuzeigen, letztlich um Entscheidungen treffen zu können.“⁸⁰ Sie tragen damit zur Unsicherheitsreduktion bei der Entscheidungsfindung bei. Sie können wie Qualitätsmanagementsysteme (wie z.B. EFQM-Modell und TQM) dabei helfen, die Qualität von Maßnahmen oder Dienstleistungen zu verbessern. Evaluationen dienen der Gewinnung von Erkenntnissen, der Ausübung von Kontrolle, der Schaffung von Transparenz und

⁷⁷ Vgl. allgemeiner Bogumil (2004), Wollmann/Kuhlmann (2011), Mehde (2011).

⁷⁸ Vgl. Schulz (2009).

⁷⁹ Siehe weiterführend Stockmann/Meyer (2010), S. 66.

⁸⁰ Stockmann (2004), S. 65.

Dialogmöglichkeiten, dem Vorantreiben von Entwicklungs- und Lernprozessen sowie der Legitimation durchgeführter Maßnahmen, Projekte und Programme.⁸¹ Nach dem klassischen Zielmodell der Evaluationsforschung wird der Grad der Zielerreichung mit Hilfe eines Soll-Ist-Vergleichs in ein Verhältnis zu den intendierten Zieldimensionen gesetzt.⁸² Hierzu werden die Programmziele zunächst in messbare Indikatoren der Zielerreichung übersetzt bzw. operationalisiert. Daran anknüpfend werden Daten gesammelt und dann mit den Zielkriterien verglichen. Evaluationen lassen sich in allen Phasen eines Projektzyklus oder eines Regelungsvorhabens, d.h. bei der Planung (ex ante), der Durchführung (on-going) und nach Abschluss (ex post) einsetzen. Evaluation ist Aufklärungs-, Steuerungs- und Reflexionsinstrument.⁸³ Sie kommen z.B. in Rechnungshöfen zur Kontrolle der Ausgabenpraxis und in Unternehmen zur Unterstützung des Qualitätsmanagements zum Einsatz. Im politischen Prozess dienen sie der gesellschaftlichen Aufklärung, der Stärkung der demokratischen Regierungsführung (Legitimationsfunktion) und zur Erhöhung der Steuerungsfähigkeit von Programmen und Organisationen.⁸⁴

Die Konzipierung jeder Evaluation verläuft entlang der Ausgangsfragen *was* (welcher Gegenstand), *wozu* (zu welchem Zweck), *anhand welcher Bewertungskriterien*, *von wem* (intern oder extern) und *wie* (mit welchen Methoden) evaluiert werden soll. Evaluationsvorhabens unterteilen sich in die Phasen Bestimmung und Eingrenzung des Evaluationsvorhabens, Entwicklung des Evaluationskonzepts, Instrumentenentwicklung, Datenerhebung und -analyse, Berichtsfassung und Ergebnispräsentation.

Bei der Evaluierung von Gesetzen, die eine bestimmte formalisierte Form von Programmen darstellen, stellt die Zielerreichung das wichtigste Kriterium dar. Regelungen, die das im Regelungsentwurf formulierte Ziel verfehlen, verursachen zwangsläufig unnötigen Erfüllungsaufwand. Weitere Evaluierungskriterien bei Gesetzen sind die Nebenfolgen einer Regelung, die Akzeptanz der Regelung, die Praktikabilität sowie das Verhältnis der entstandenen Kosten zu den Ergebnissen. Es geht in diesem Kontext somit primär um die Wirkungsbeobachtung exekutiver Maßnahmen durch den Gesetzgeber und um die Schaffung von Möglichkeiten für eine sachliche Beurteilung für die Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Exekutive kann Evaluationen aber auch dazu nutzen, um zu belegen, dass die gesetzten Ziele erreicht werden, welche Wirkungen ausgelöst werden und wie sich das Verhältnis von Nutzen und Kosten verhält.

Eng mit der Evaluation verwandt ist das Monitoring. Bei Monitoring handelt es sich um eine besondere Form der Evaluation, die ebenfalls auf verschiedenen Ebenen eines

⁸¹ Stockmann/Meyer (2010), S. 73.

⁸² Vgl. Stockmann (2006), S. 179.

⁸³ Stockmann (2010), S. 16.

⁸⁴ Vgl. Stockmann/Meyer (2010), S. 81 ff.

Gesamtsystems erfolgen kann. Monitoring ist eine „...Daueraufgabe, eine fortlaufende, routinemäßige Tätigkeit mit dem Ziel zu überwachen, ob die Planungsvorgaben möglichst effizient und unter Einhaltung der verfügbaren Ressourcen und der vorgegebenen Zeit realisiert wurden und ob die angestrebten Ziele erreicht werden.“⁸⁵ Im Unterschied zur Evaluation stellt Monitoring eine Routineaufgabe dar und dient primär der Bestandsaufnahme.⁸⁶ Es hat im Wesentlichen eine Informationsversorgungsfunktion. Bei Evaluationen stehen dagegen die Wirkungen und die Wirkungszusammenhänge von Maßnahmen und ihre Ursachen im Vordergrund.

Evaluationen lassen sich in Rückkopplungsmechanismen organisational integrieren. Als festes Element eines Projekt- oder Programmverlaufs oder des Regelkreises der Rechtsetzung können Evaluationen durch das erworbene Wissen z.B. über die Wirksamkeit die Steuerung in allen Phasen des politischen Prozesses unterstützen und Lernpotenziale erschließen.

2.2.3.3 Weitere Instrumente: Konsultationen und Sunset-Legislation

Unter die weiteren Instrumente fallen bspw. Befristungsregeln von Gesetzen, die als sogenannte „**Sunset-Legislation**“ bezeichnet wird. Darunter versteht man die an eine Evaluation gekoppelte Befristung von Rechtsnormen.⁸⁷ Es kann sich um Evaluationsklauseln in Gesetzen handeln, die nach einem bestimmten Zeitraum eine Evaluation vorsehen. Ebenso kann hierunter eine generelle Befristung von Gesetzen verstanden werden.⁸⁸ Die Befristungsregeln sollen eine Evaluation auslösen. Im Zusammenhang mit der besseren Rechtsetzung und im Hinblick auf den Abbau bürokratischer Lasten wird teilweise hinterfragt, ob Befristungsregeln mit diesen Zielen vereinbar sind. Eine vorgesehene Evaluation kann zwar zu einer Verbesserung eines Gesetzes beitragen, ihre Durchführung und ggf. die Vorbereitung von Neuregelungen binden allerdings Ressourcen und sind selbst mit größerem Aufwand verbunden.⁸⁹

Ein weiteres wichtiges Instrument der besseren Rechtsetzung sind **Konsultations- und Beteiligungsverfahren**. Auch diese kommen in allen Phasen des Regelzyklus vor, etwa in der Gesetzesvorbereitung, der Ausarbeitung und Verabschiedung und im Rahmen einer Evaluation. Dabei lassen sich verschiedene institutionell festgelegte Formate unterscheiden. So gibt es bspw. obligatorische und formalisierte Beteiligungsformate im Rechtsetzungsprozess wie etwa Anhörungen. Mit Hilfe der Konsultations- und Beteiligungsverfahren

⁸⁵ Stockmann/Meyer (2010), S. 83.

⁸⁶ Ebenda.

⁸⁷ Jantz/Veit (2010).

⁸⁸ Die jedoch weit seltener als Evaluationsklauseln vorkommt. Ein prominentes Beispiel sind die Schuldenaufnahme-regeln in den USA.

⁸⁹ Jantz/Veit (2010).

sollen die relevanten Stakeholder in das Gesetzgebungsverfahren eingebunden werden und somit die Informations- und Entscheidungsbasis verbreitern. Der Kreis der zu konsultierenden Akteure kann sehr unterschiedlich und vielfältig sein. Konsultationen können mit Akteuren innerhalb der Regierung und/oder mit externen Akteuren stattfinden. Sie können öffentlich oder nicht öffentlich stattfinden. Sie können sich z.B. auf Vertreter von Verbänden, Gewerkschaften, der Gliedstaaten und der Kommunen erstrecken, wenn diese von einem Gesetzgebungsvorhaben tangiert sind. In einigen Ländern können sich auch die Bürgerinnen und Bürger über Onlineplattformen in Gesetzgebungsverfahren mit Vorschlägen einbringen und am Verfahren beteiligten, Stichwort „Open Government“. Es stellt sich jedoch häufig die Frage der Transparenz und der Zugänglichkeit zu relevanten Informationen. Im weiteren Sinne können zu den relevanten Konsultations- und Beteiligungsverfahren auch Enquete- und Regierungskommissionen gezählt werden. Diese können in einem mehr oder weniger konkreten Zusammenhang mit einem bestimmten Gesetzgebungsverfahren stehen. In vielen Fällen dienen sie jedoch der Vorbereitung gesetzlicher Initiativen.

2.3 Ökonomische Theorie der besseren Rechtsetzung

Es wurde bereits ausgeführt, dass ein bestimmtes Maß an staatlichen Eingriffen und regulativen Maßnahmen zur gesellschaftlichen Steuerung sowie bürokratische Strukturen erforderlich sind, um gesellschaftlich unerwünschte Effekte und Marktversagen zu verhindern oder zu beheben. Ein zu hohes Maß an (unnötiger) Bürokratie (besser bürokratischer Lasten) kann jedoch die Wirtschaftsaktivität in einem Staat negativ beeinflussen. Schlecht gemachte Regulierungsmaßnahmen und staatliche Eingriffe durch Recht können mehr Schaden als Nutzen für die Gesellschaft, die Gesamtwirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft bringen.

In diesem Abschnitt werden die ökonomischen Effekte von Regulierung und der besseren Rechtsetzung genauer betrachtet. In Abschnitt 2.1.1 wurde herausgestellt, dass ein Staat zur Durchsetzung seiner Steuerungsziele Infrastrukturen (z.B. Behörden) schaffen muss. Auch die rechtlichen Vorgaben legen den Normadressaten bestimmte Pflichten auf, die ökonomische Kosten zur Folge haben. In Abschnitt 2.3.1 werden daher zunächst die von Regulierungsmaßnahmen ausgehenden Kosten aus der mikroökonomischen Perspektive beleuchtet.

Staatliche Eingriffe durch Recht müssen vollzogen werden. Bei vielen staatlichen Verwaltungs- und Vollzugsleistungen handelt es sich um Dienstleistungen, bei deren Produktion es einige Besonderheiten zu beachten gibt (Abschnitt 2.3.2). Die Dienstleistungseigenschaft des Verwaltungshandelns hat Konsequenzen, nicht nur für die Bestimmung des aus der Befolgung rechtlicher Vorgaben resultierenden Aufwands, sondern auch für den Vergleich von Vollzugsleistungen.

Zuletzt wird auf die ökonomischen Auswirkungen von Regulierungen und den Instrumenten der besseren Rechtsetzung auf die Gesamtwirtschaft eingegangen (Abschnitt 2.3.3). Hierzu wird die wirtschaftswissenschaftliche „Kausalkette“ über die ökonomischen Zusammenhänge zwischen Regulierung, besserer Rechtsetzung und Variablen wie Wachstum und Beschäftigung genauer erläutert. Die einschlägigen empirischen Befunde werden ebenfalls diskutiert.

2.3.1 Mikroökonomische Perspektiven

Zunächst werden die mikroökonomischen Effekte von Regulierungen auf die Marktteilnehmer thematisiert. Anschließend wird eine Typisierung der verschiedenen Arten von Regulierungskosten vorgenommen und das Vorgehen zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands, der im Zentrum der Arbeit steht, erläutert.

2.3.1.1 Mikroökonomische Effekte von Regulierungskosten

Staaten unternehmen vielfältige Maßnahmen zur Kontrolle und Reduzierung von Regulierungskosten. Damit sollen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum geschaffen werden. Gleichzeitig entstehen immer wieder neue Notwendigkeiten für regulative Maßnahmen und staatliche Eingriffe, mit denen wichtige soziale und ökonomische Probleme adressiert werden sollen. Bei der Produktion von Gütern können externe Kosten entstehen, die durch Regulierungsmaßnahmen abgemildert oder beseitigt werden können. Regulative Maßnahmen greifen in Märkte ein und haben Auswirkungen auf Produzenten wie Konsumenten. Um den Erfordernissen - auf der einen Seite notwendige Regulierungen zu schaffen und auf anderen Seite die Befolgungskosten zu reduzieren - gerecht werden zu können, müssen Regierungen systematisch die besten Regelungsalternativen, d.h. die kosteneffektivsten und kosteneffizientesten Alternativen umsetzen. Dies gilt nicht zuletzt auch für den Vollzug der Regelungen und die damit verbundenen Kosten. Die Zielfunktion des Staates lautet daher, soviel Regulierung wie nötig mit so wenig Erfüllungsaufwand für die Normadressaten (einschließlich der Verwaltung) wie möglich. Die rechtlichen Vorgaben und Informationspflichten sollten im Sinne der Kosteneffizienz so ausgestaltet sein, dass der Erfüllungsaufwand und die Bürokratiekosten unter Beibehaltung des Regelungs- und Steuerungsziels für die Normadressaten minimiert werden.

Die Effekte und Wirkungen von regulatorischen Maßnahmen auf die Marktakteure lassen sich mittels Angebots- und Nachfragediagrammen in einem einfachen Marktmodell beschreiben.⁹⁰ Im Mittelpunkt stehen hier die Effekte, die von Änderungen der Befolgungskosten, insbesondere des Erfüllungsaufwands, auf die Normadressaten ausgehen.

⁹⁰ Vgl. hierzu bspw. die Ausführungen in Pindyck/Rubinfeld (1998), S. 64 ff. für den Fall von Mindestpreisen.

Man denke hier z.B. an eine Vermeidung des sogenannten „Red tape“. Färber definiert „Red tape“ als „eine Rechtsetzung, die über den eigentlichen Zweck der Regelung hinausgeht und von den Normadressaten überflüssige und überkomplexe bürokratische Prozeduren und Dokumente verlangt. Durch diese eigentlich nicht notwendigen Aufwendungen, nicht nur in der Form von materiellen Ressourcen, sondern auch in Form von Zeitaufwand, werden Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen erheblich beeinträchtigt.“⁹¹ Dieser (vermeidbare) Erfüllungsaufwand sind Kosten, die Güter und Dienstleistungen unmittelbar verteuern (Personalaufwand und Sachaufwand). Der Erfüllungsaufwand kann monetärer, aber auch immaterieller Art sein, bspw. dann, wenn das Zeitbudget der Bürgerinnen und Bürger (mehr als nötig) beansprucht wird. Von einer Senkung des Erfüllungsaufwands können nicht nur Unternehmen, sondern auch der Staat bzw. der gesamte öffentliche Sektor profitieren. Effektivere und effizientere Regelungen beanspruchen weniger Ressourcen. Dies gilt nicht nur für die Verwaltung und die Wirtschaft. In ähnlicher Weise können auch die Bürgerinnen und Bürger entlastet werden, wenn die für die Befolgung der Vorgaben (unnötig) gebundenen Ressourcen anders und nutzenstiftender oder für Erwerbszwecke eingesetzt werden können.

Regulierungskosten wirken sich ähnlich aus wie von Steuern, Abgaben und Gebühren. Der direkte Erfüllungsaufwand stellt eine direkte Belastung der Normadressaten dar (z.B. in der Form von Personal- und Sachaufwand), der unmittelbar die Kosten der Güter- und Dienstleistungsproduktion erhöht. Die Steuertheorie zeigt, dass Besteuerung und Markteingriffe u.a. zu Wohlfahrtsverlusten (deadweight loss) führen, die von Produzenten und Konsumenten in Abhängigkeit der Angebots- und Nachfrageelastizitäten unterschiedlich stark getragen werden.⁹² Dieser Wirkmechanismus gilt auch für Regulierungskosten. Die Kosten der Regulierung für die Normadressaten können unterschiedliche Formen annehmen. Sie können bspw. Unternehmen unabhängig vom Output belasten und somit einen fixen Kostenfaktor darstellen wie z.B. bestimmte Arbeitsplatzschutzbestimmungen oder Aufbewahrungspflichten, sie können aber auch variabel vom produzierten Output abhängen wie z.B. Kennzeichnungspflichten. Regulierungen können aber auch so gestaltet sein, dass sie an bestimmte Schwellenwerte wie den Umsatz eines Unternehmens geknüpft sind (z.B. Pflichten zur Umsatzsteuervoranmeldung) oder nur bestimmte Unternehmen einer Branche betreffen (wie z.B. Lebensmittelverordnungen). Der Wirtschaft und den Bürgerinnen und Bürger können durch Gebühren auch ein Teil der Kosten der Regulierung direkt auferlegt werden. Regulierungskosten können eine Markteintrittsbarriere für Unternehmen darstellen, wenn

⁹¹ Färber (2015), S. 87.

⁹² Dies kann nicht nur den Bereich der Besteuerung gezeigt werden, sondern gilt bspw. auch für Mindestpreise, Marktbeschränkungen, Externalitäten etc. vgl. Pindyck/Rubinfeld (1998), S. 741 ff.

bspw. der Erfüllungsaufwand aufgrund rechtlicher Vorgaben für die Gründung eines Unternehmens sehr hoch ist. Eine strikte Regulierung in bestimmten Branchen, Märkten oder Industriezweige kann sogar mit so hohen Kosten verbunden sein, dass Neugründungen ganz ausbleiben. Die Art und Weise der Regulierung kann damit die Anzahl der Unternehmen und die Wettbewerbsdynamik in bestimmten Branchen wesentlich beeinflussen.

Durch eine Reduzierung rechtlicher Befolgungskosten und des Erfüllungsaufwands lassen sich negative Effekte auf den gesamtwirtschaftlichen Output abmildern und reduzieren. Unter der Annahme, dass sich die Regelungs- und Steuerungsziele von Regulierungsmaßnahmen vollständig realisieren lassen, würde ein mit dem Vollzug verbundener geringerer Erfüllungsaufwand zu geringeren Wohlfahrtsverlusten führen. Das, was für den Fall der Besteuerung von Unternehmen gezeigt werden kann, lässt sich auf andere am Vollzug von Regulierungen beteiligte Akteure übertragen. Die Effekte einer Reduzierung von Regulierungskosten können mit den Wirkungen der Absenkung einer Pauschalsteuer durchaus verglichen werden. Eine Senkung des wie auch immer gelagerten Erfüllungsaufwands (fix, variabel, linear, materiell, immateriell) könnte in der Wirtschaft zu geringeren Kosten bei der Güter- und Dienstleistungsproduktion, bei den Bürgerinnen und Bürgern zu mehr Freizeit und bei den vollziehenden Akteuren bzw. Vollzugsträgern zu einem geringeren Vollzugsaufwand führen. Der effektiven und effizienten Gestaltung von rechtlichen Vorgaben und einem entsprechenden Vollzug kommt somit eine wichtige Bedeutung für die Schaffung eines wachstumssteigernden Umfelds zu.

2.3.1.2 *Typisierung und Taxonomie der Regulierungskosten*

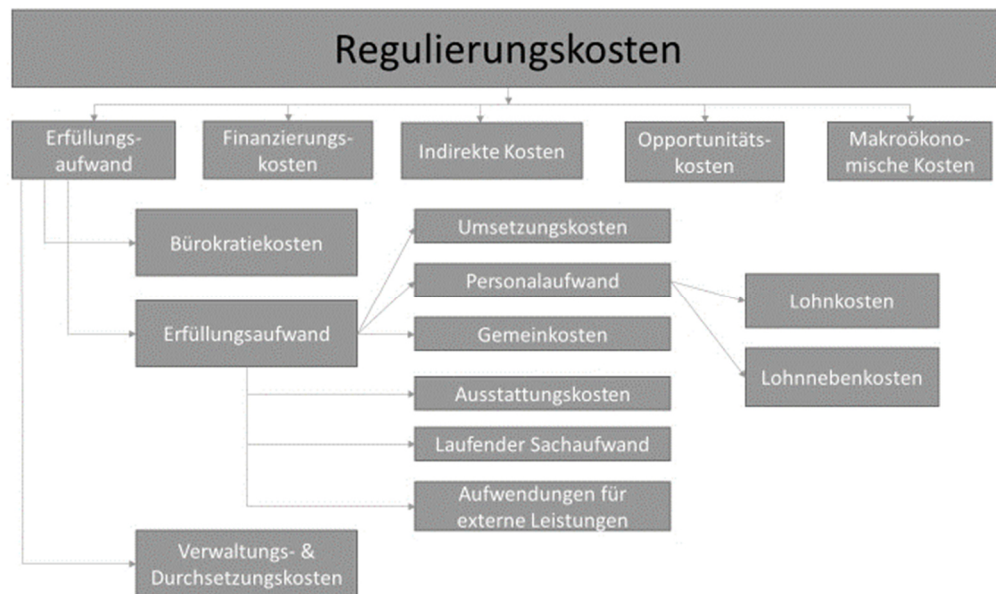
In dem vorangegangenen Abschnitt wurde festgestellt, dass die Kosten der Befolgung von Recht Teil der Produktionskosten von Gütern und Dienstleistungen sind. Die bei der Erfüllung von rechtlichen Vorgaben entstehenden Kosten bedürfen jedoch einer genaueren Betrachtung. Nach OECD-Definition⁹³ umfassen Regulierungskosten alle Kosten, die auf staatliche Eingriffe zurückgeführt werden können. Dabei ist unwesentlich, ob es sich um direkte oder indirekte Kosten handelt und ob sie von der Wirtschaft, den Verbrauchern, der Regierung und den zuständigen Behörden und Einrichtungen und/oder anderen Gruppen getragen werden. Die Regulierungskosten lassen sich nach dem Erfüllungsaufwand, den Finanzierungskosten, den indirekten Kosten, den Opportunitätskosten und den makroökonomischen Kosten differenzieren (vgl. Abbildung 3).⁹⁴

⁹³ Vgl. OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance (2014).

⁹⁴ Renda und andere schlagen in ihrer Studie für die EU-Kommission eine andere Typisierung der Regulierungskosten vor (Vgl. Renda und andere (2013), S. 15). Sie differenzieren zwischen direkten Kosten von Regulierung (DC), Durchsetzungskosten (EC) und indirekten Kosten der Regulierung (IC). Zu den direkten Kosten von Regulierung zählen der direkte Erfüllungsaufwand bestehend aus

Der Erfüllungsaufwand setzt sich aus den Bürokratiekosten, dem Erfüllungsaufwand im engeren Sinne und den Verwaltungs- und Vollzugskosten zusammen. Der Erfüllungsaufwand kann nach Umsetzungskosten, Personalaufwand, Gemeinkosten, Ausstattungskosten (equipment costs), Sachaufwand und den Aufwendungen für externe (Dienst-)Leistungen (external service costs) aufgeschlüsselt werden. Der Personalaufwand lässt sich in die Lohnkosten und die Lohnnebenkosten aufgliedern.

Abbildung 3: Taxonomie der Regulierungskosten (nach OECD)



Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an OECD (2014), S. 11.

Die Ermittlung der einzelnen Kostenarten stellt eine methodische Herausforderung dar. Je weiter die Ermittlung der Gesetzesfolgen über die Bestimmung des Erfüllungsaufwands hinausgeht, desto schwieriger und methodisch anspruchsvoller, aber auch angreifbarer wird die Quantifizierung der Kosten. Insbesondere die Ermittlung von indirekten Kosten und Zweitrundeneffekten von Regulierungen, d.h. Effekte, die nicht unmittelbar, sondern erst mittelbar (z.B. indirekte Kosten und makroökonomische Kosten) bspw. durch Verhaltensänderungen der Marktteilnehmer eintreten, sind mit großen Unsicherheiten behaftet und analytisch sowie methodisch herausfordernd.

2.3.1.2.1 Erfüllungsaufwand

Beim Erfüllungsaufwand handelt es sich um die Kosten, die der Wirtschaft oder anderen Akteuren bei der Befolgung der rechtlichen Vorgaben sowie der Regierung für die Verwaltung und den Vollzug entstehen. Der Erfüllungsaufwand kann nach

Gebühren, dem inhaltlich-materiellen Erfüllungsaufwand und den Bürokratiekosten sowie die sogenannten Ärgerniskosten (Hassle costs).

Bürokratiekosten, Erfüllungsaufwand (im engeren Sinn) und Verwaltungs- und Durchsetzungskosten (Vollzugskosten) unterschieden werden. Der Erfüllungsaufwand macht in den meisten Fällen einen großen Teil der Regulierungskosten aus. Die Abschätzung des Erfüllungsaufwands im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung ist ein wichtiges Werkzeug um die Regulierungsqualität zu erhöhen. Der Gesetzgeber soll bei der Auswahl der Regelungsalternative mit dem geringsten Erfüllungsaufwand und der entsprechenden Anpassung und Modifizierung der Regierungsvorlagen unterstützt werden.

Bürokratiekosten

Bürokratiekosten sind die Kosten für die Erfüllung von Informationspflichten. Bei Informationspflichten handelt es sich um rechtliche Vorgaben, Informationen und Daten an den öffentlichen Sektor oder Dritte zu liefern. Eine Informationspflicht schließt nicht ausschließlich die Weitergabe von Informationen an eine Behörde ein, sondern kann auch die Pflicht umfassen, Informationen verfügbar zu halten oder sie auf Nachfrage zu liefern.

Erfüllungsaufwand im engen Sinn

Der Erfüllungsaufwand im engeren Sinne umfasst anders als die Bürokratiekosten die marginalen bzw. die inkrementellen Kosten, die den Regelungsadressaten bei der Befolgung von rechtlichen Vorgaben entstehen. Der Erfüllungsaufwand umfasst dabei nur die direkten Kosten der Normadressaten. Zum Erfüllungsaufwand zählen verschiedene Kostenkategorien wie die Umstellungs- und Umsetzungskosten, der Personalaufwand, die Gemeinkosten, die Ausstattungskosten, der Sachaufwand und die Kosten für externe Leistungen.

Die *Umstellungs- und Umsetzungskosten* sind jene Kosten, die den Regulierungsadressaten dabei entstehen, sich mit einer neuen oder geänderten rechtlichen Vorgabe vertraut zu machen, entsprechende Befolungsstrategien zu entwickeln und die Verantwortlichkeiten sowie die notwendigen Aktivitäten für die Einhaltung der Vorgaben festzulegen. Es handelt sich größtenteils um kurzfristige bzw. einmalige Kosten, die nach der Einführung/Änderung einer rechtlichen Vorgabe entstehen. Die Adressaten einer Regulierung können sich hierdurch veranlasst sehen, ihre Befolungsstrategie anzupassen und zu erneuern.

Der *Personalaufwand* sind die Kosten für den Zeitaufwand des Personals, das für die Erfüllung der rechtlichen Vorgaben und eingesetzt wird. Hierzu werden nur die Personalkosten für das Personal gezählt, das die Erfüllungsaktivitäten ausführt. Die Personalkosten für die Überwachung und das Management bzw. Leitung werden in den Gemeinkosten abgebildet. Der Personalaufwand besteht aus den Lohnkosten und den Lohnnebenkosten, einschließl. Rentenbeiträgen, Urlaubsansprüchen (Krankheit, Jahresurlaub) und Sozialversicherungsbeiträgen.

Die *Gemeinkosten* umfassen die Kosten für Miete, Büroausstattung und andere Inputs bzw. Produktionsfaktoren, die für die Befolgung der rechtlichen Vorgaben eingesetzt werden. Zu

den Gemeinkosten zählen auch Managementinputs, die den Erfüllungsaktivitäten zugerechnet werden können.

Zur Erfüllung von rechtlichen Vorgaben müssen in manchen Fällen Sachgüter beschafft werden. Dies können z.B. technische Anlagen oder Softwareprogramme sein. Diese Kosten werden als *Ausstattungskosten (Sachkosten)*, *Anschaffungsaufwand* oder *(einmaliger) Sachaufwand* bezeichnet. Wenn Anlagen ganz oder überwiegend zur Erfüllung einer rechtlichen Vorgabe beschafft wurden, dann sind die Kosten dieser Anlagen dem Erfüllungsaufwand entsprechend anteilig zuzurechnen.

Der *laufende Sachaufwand* bezeichnet die inkrementellen (marginalen) Kosten, die durch geänderte materielle Inputfaktoren im Produktionsprozess als Folge einer (neu eingeführten / geänderten) rechtlichen Vorgabe entstehen.

Bei den *Aufwendungen für externe Leistungen* handelt es sich um die Kosten für externe Dienstleister, die Unterstützungsleistungen im Zusammenhang mit der Erfüllung rechtlicher Vorgaben erbringen oder selbst Erfüllungsaktivitäten ausführen. Ein Unternehmen, das sich strengeren Emissionsstandards gegenüberstellt, könnte z.B. Beratungsdienstleistungen von Dritten in Anspruch nehmen, um sich über die Kosten und Nutzen der am Markt verfügbaren Möglichkeiten beraten zu lassen. Externe Dienstleister werden häufig auch dann eingesetzt, wenn die Befolgung der rechtlichen Vorgaben eine spezielle (technische) Expertise verlangt, die dem Unternehmen nicht zur Verfügung steht oder wenn Vorgaben schnellstmöglich zu erfüllen sind und keine eigenen Kapazitäten verfügbar sind.

***Verwaltungs-, Vollzugs- und Durchsetzungskosten*⁹⁵**

Auch die anfallenden Kosten für die Umsetzung, Verwaltung und Durchsetzung von rechtlichen Vorgaben stellen Erfüllungsaufwand und einen unvermeidlichen Teil der Regulierungskosten dar. Es fallen hierunter bspw. die Kosten für die Veröffentlichung und Bekanntmachung von neuen Rechtsvorschriften, die Einrichtung von Lizensierungs- und Erlaubnissystemen, die Behandlung von Rückfragen der Regulierungsadressaten und der Öffentlichkeit, die Be- und Verarbeitung von Anträgen sowie die Bescheiderteilung, die Umsetzung von Inspektions- und/oder Überprüfungssystemen und die Entwicklung und Umsetzung von Sanktionsmechanismen bei Nichteinhaltung, etc.

⁹⁵ Die Taxonomie der OECD grenzt die Verwaltungs-, Vollzugs- und Durchsetzungskosten vom Erfüllungsaufwand ab, da sie von der öffentlichen Hand getragen werden. Im deutschen Ansatz wird der Erfüllungsaufwand der Verwaltungen als Vollzugsaufwand bezeichnet.

2.3.1.2.2 Weitere Kosten der Regulierung

Die gesamten Regulierungskosten umfassen neben dem Erfüllungsaufwand die Finanzierungskosten, die indirekten Kosten, die Opportunitätskosten und die makroökonomischen Kosten.

Die *Finanzierungskosten* sind die Kosten für das gebundene Kapital, das für die Befolgung der rechtlichen Vorgaben benötigt wird. Sofern Investitionen getätigt werden müssen (z.B. für den Erwerb von Ausrüstungsgütern) um einer Regelung Folge leisten zu können, umfassen die Kosten sowohl den Kaufpreis dieser Güter als auch die Kosten für die Finanzierung der Investition durch Eigen- oder Fremdkapital.

Indirekte Kosten, häufig auch Zweitrunderkosten genannt, stehen indirekt im Zusammenhang mit einer Regulierung. Sie wirken sich oft auf Dritte aus, die keine unmittelbaren Normadressaten sind. Sie resultieren aus mittelbaren Verhaltensänderungen der Marktteilnehmer nach Inkrafttreten einer Regelung, z.B. verursacht durch Änderungen der Marktbedingungen im Zeitablauf. Die Einführung oder Erhöhung einer Steuer auf Fabrikemissionen steigert bspw. die Produktionskosten und in der Folge dann auch die Preise von verbrauchsintensiven Gütern im Verhältnis zu anderen Produkten. In der Konsequenz kann es zur Substitution dieser Güter durch andere Produkte kommen, da diese nun relativ günstiger sind. Die aus der Substitution durch ein weniger-präferiertes Gut resultierende Reduzierung der Konsumentenrente ist ein Beispiel für die indirekten Kosten.

Opportunitätskosten entstehen aus dem Nutzenverlust aufgrund der Umschichtung von präferierten Ausgaben zu Ausgaben für die Befolgung der rechtlichen Vorgaben. Da ein Unternehmen die erforderlichen Aufwendungen zur Befolgung rechtlicher Vorgaben tätigen muss, kann es die dafür benötigten Mittel nicht alternativ einsetzen, bspw. um seine Produktionskapazitäten zu erweitern. Die Opportunitätskosten stellen somit die Kosten dar, die auf die (aufgrund der rechtlichen Vorgaben) nicht mögliche alternative Verwendung dieser Mittel zurückgehen.

Zu den *makroökonomischen* oder *gesamtwirtschaftlichen* Kosten von Regulierungsmaßnahmen zählen die (negativen) Auswirkungen auf makroökonomische Variablen wie etwa das Bruttoinlandsprodukt und die Beschäftigung. In der Regulierungspraxis dürfte es nur wenige regulative Maßnahmen oder Eingriffe geben, die wahrnehmbare und empirisch ermittelbare makroökonomischen Kosten aufweisen. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten von staatlichen Eingriffen können in bestimmten Fällen gleichwohl erheblich sein.

2.3.2 Dienstleistungsökonomische Grundlagen des Vollzugs von Recht

Der Vollzug von rechtlichen Vorgaben durch öffentliche Vollzugsträger stellt in vielen Fällen eine Dienstleistung dar. Die öffentliche Verwaltung fungiert dabei als Dienstleistungserbringer. Bei Dienstleistungen handelt sich volkswirtschaftlich um

ökonomische Güter, bei deren Produktion im Unterschied zur Warenproduktion nicht die materielle Produktion oder der materielle Wert eines Endproduktes im Vordergrund steht, sondern eine erbrachte (immaterielle) Leistung zur Deckung eines Bedarfs.⁹⁶

Die Erbringung einer Dienstleistung durch die Verwaltung ist häufig Teil des Verwaltungsakts. Die Erstellung eines materiellen Bescheids, der den Verwaltungsakt dokumentiert, ist ohne die vorherige Bearbeitung des Sachverhaltes wie z.B. eines Antrags undenkbar. Die Bearbeitung des Antrags stellt in diesem Fall die Dienstleistung der Verwaltung dar. Dienstleistungen sind zwar wie materielle Endprodukte letztlich Prozessergebnisse, es gibt aber dienstleistungsspezifische Besonderheiten. Hierzu gehört die insb. Abhängigkeit der Produktion von Dienstleistungen von einem externen Produktionsfaktor, ohne den die Erbringung der Dienstleistung nicht möglich ist.

Die unterschiedlichen und vielfältigen Tätigkeiten, die mit dem Vollzug von Recht verbunden sein können, erfordern unterschiedliche Kombinationen von Produktionsfaktoren. So vielfältig die öffentlichen Aufgaben sind, so vielfältig stellt sich auch der Vollzug derselben dar und damit die entsprechenden Produktionsprozesse. Die Bereitstellung und das Betreiben öffentlicher Einrichtungen unterscheidet sich bspw. grundsätzlich von reinen administrativen Tätigkeiten (wie etwa der Bearbeitung von Bußgeldbescheiden etc.). Bei vielen öffentlichen Aufgaben, die auf Basis rechtlicher Vorgaben und durch staatliche Einrichtungen erbracht werden, und den entsprechenden Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung, des Bildungs- und Ausbildungswesens, der Rechtspflege oder des Gesundheits- und Verkehrswesens handelt es sich um Dienstleistungen.

2.3.2.1 Merkmale der Dienstleistungsproduktion

Die Produktion öffentlicher Dienstleistungen unterscheidet sich von der privatwirtschaftlichen Dienstleistungsproduktion vorwiegend durch abweichende Zielsetzungen, Rechts- und Unternehmensformen.⁹⁷ Die volkswirtschaftliche Produktionsproblematik ist aber im Prinzip gleich gelagert. Die Grundlagen der volkswirtschaftlichen Produktionstheorie sind auf öffentliche Dienstleistungen übertragbar. Dienstleistungen zeichnen sich durch folgende Merkmale aus:⁹⁸

1. Das Ergebnis einer Dienstleistung ist immateriell.
2. Externe außerhalb der dienstleistenden Organisationen (hier der Verwaltung) stehende Personen sind an der Erstellung einer Dienstleistung beteiligt. Eine Dienstleistung entsteht deshalb immer in einem Interaktionsprozess. Da die externen

⁹⁶ Zum Begriff der Dienstleistung vgl. Maleri/Frietzsche (2008), S. 1 ff.

⁹⁷ Vgl. Maleri (1991), S. 23.

⁹⁸ Vgl. Stockmann (2006), Maleri/Frietzsche (2008).

Personen nicht zum Verfügungsbereich der dienstleistenden Organisationen gehören, können Probleme bei der Planung und Durchführung einer Dienstleistung entstehen.

3. Da der externe Kunde bzw. Normadressat als Koproduzent an der Leistungserstellung mitwirkt, ist die Standardisierung des Produktionsprozesses schwieriger als bei der Güterproduktion.
4. Dienstleistungen haben Prozesscharakter. Sie können nicht auf Vorrat produziert und gelagert werden, es entfallen damit entsprechende Bedarfe für eine Lagerhaltung.

Diese Merkmale treffen für eine Vielzahl von Vollzugs- und Verwaltungstätigkeiten zu. Von großer Bedeutung ist, dass es eines sogenannten externen Produktionsfaktors als Voraussetzung für die Erbringung der Dienstleistung bedarf. Der Bürger/das Unternehmen wird somit zum Koproduzenten der Dienstleistung.⁹⁹ Die Verwaltungen und die vollziehenden Akteure (Vollzugsträger) können vorab nur ihre Leistungsbereitschaft durch die Kombination der ihnen zugänglichen Produktionsfaktoren herstellen (vgl. Produktionsfaktorsystem für die Produktion von Dienstleistungen, Tabelle 1). Diese Vorkombination stellt die erste Phase des Produktionsprozesses dar. Für die objektbezogene Leistungserstellung braucht es jedoch zusätzliche externe Produktionsfaktoren, die durch den „... Abnehmer oder Verwerter der Dienstleistung in den Produktionsprozess eingebracht bzw. dem Produzenten überlassen werden müssen.“¹⁰⁰ In vielen Dienstleistungsbereichen ist der Anteil an fixen Kosten aufgrund der notwendigen Vorkombination interner Produktionsfaktoren vergleichsweise groß, während die variablen Kosten eher gering sind. Die Produktion von Dienstleistungen ist zudem in der Regel personalintensiv. Folglich hängt die Effizienz der Dienstleistungsproduktion sehr stark vom Kapazitätsauslastungsgrad ab.

⁹⁹ Vgl. Löffler/Birk (2011).

¹⁰⁰ Maleri (2000), S. 105.

Tabelle 1: Produktionsfaktorsystem für die Produktion von Dienstleistungen

Interne Produktionsfaktoren		
Reale immaterielle Produktionsfaktoren	Reale materielle Produktionsfaktoren	Nominale Produktionsfaktoren
1. Menschliche Arbeitsleistungen 2. Dienstleistungen 3. Informationen 4. Ökonomische Potenzen 5. Rechte auf materielle und immaterielle Güter	1. Betriebsmittel 2. Werkstoffe (ohne Rohstoffe)	1. Darlehens- und Beteiligungswerte 2. Geld
Externe Produktionsfaktoren		
Materielle Güter des Abnehmers	Immaterielle Güter des Abnehmers	Aktive Mitwirkung und /oder passive Beteiligung des Abnehmers
1. Immobile Sachgüter 2. Mobile Sachgüter	1. Abnehmerseitige Arbeitsleistungen 2. Nominalgüter 3. Informationen 4. Gefahren, Risiken, Probleme	1. Physische und psychische Energie 2. Zeit

Quelle: Eigene Darstellung, Maleri (1991), S. 138.

Beim Vollzug rechtlicher Vorgaben ist die Mitwirkung der verschiedenen Normadressaten erforderlich. Es lassen sich grundsätzlich drei Grundtypen bzw. Erscheinungsformen des externen Faktors unterscheiden (Maleri 1991, S. 105):

1. Materielle und/oder immaterielle Güter werden als Leistungsobjekt von außen, zumeist von Seiten des Abnehmers der Dienstleistung, in den Produktionsprozess des Dienstleistungsunternehmens eingebracht (z.B. Informationen und Angaben im Antragsformular);
2. der Abnehmer der Leistung beteiligt sich (überwiegend) passiv an der Produktion der Dienstleistung (z.B. Mensch in bewusstlosem Zustand als Objekt medizinischer Dienste, Besteigen von Transportmitteln, Schilderung von Symptomen, Ausführung therapeutischer Anweisungen etc.);
3. der Abnehmer der Leistung beteiligt sich aktiv an der Produktion der Dienstleistung¹⁰¹ (bspw. bei der Produktion „persönlicher Dienstleistungen“ wie Tourismus, Aus- und Weiterbildung, Kontrolle eines Restaurants, Löscheinsatz der Feuerwehr).

¹⁰¹ Hierunter fallen physische und psychische Leistungen des Dienstleistungsabnehmers.

Die für die Dienstleistungsproduktion erforderlichen externen Inputs können sehr unterschiedlich sein. Je nach Dienstleistungsbereich kann es sich um Waren (Handel), Rohstoffe (Industriebetrieb), materielle Güter (Wartung, Reparatur), immaterielle Inputs (Produktion der Dienstleistung, Nachrichtenübermittlung), immaterielle Nominalgüter (Zahlungsverkehr) und/oder Informationen handeln. Im Fall des Vollzugs rechtlicher Vorgaben haben die externen Inputs, die in den Produktionsprozess z.B. durch die Bürgerinnen und Bürger oder die Wirtschaft einzubringen sind, ihren Ursprung in den Informationspflichten und den anderen Vorgaben einer Rechtsnorm. Die Normadressaten müssen ihnen nachkommen, um nicht gegen die Vorgaben zu verstoßen. Über die externen Produktionsfaktoren (z.B. die erforderlichen Informationen für einen Antrag) verfügt in der Regel nur der Abnehmer der Dienstleistung (z.B. antragstellende Person). Interaktionen zwischen den verschiedenen Normadressaten sind daher eine notwendige Voraussetzung für die Erbringung von Vollzugsdienstleistungen durch die Verwaltung. Für die Leistungserstellung von Dienstleistungen ist also ein Kontakt zwischen Produzenten (den internen Produktionsfaktoren) und Abnehmern der Dienstleistung (den materiellen und/oder immateriellen Gütern aus der Sphäre des Abnehmers als externer Faktor) erforderlich. Aufgrund dieser Bedeutung von Interaktionen stellt die neuere Theorie der Dienstleistungsproduktion eine Interaktionstheorie der Produktion unter Einbeziehung von Informationsverarbeitungsprozessen dar, die Dienstleistungen als spezifische Problemlösungen betrachtet.¹⁰² In der Literatur hat sich in diesem Zusammenhang der Begriff der „Integrativität“¹⁰³ als zentraler Begriff herausgebildet. Dienstleistungen sind danach insbesondere dadurch gekennzeichnet, „dass bei ihrer Erstellung vom Nachfrager bereitgestellte externe Faktoren, an denen bzw. mit denen die Dienstleistung erbracht wird, in den Leistungsprozess des Anbieters integriert werden.“¹⁰⁴ Für viele öffentliche Dienstleistungen und insbesondere für Verwaltungsdienstleistungen sind vor allem Informationen seitens des Abnehmers erforderlich. Die Vollständigkeit und Qualität dieser Informationen hat somit erhebliche Auswirkungen auf den Produktionsprozess.

Ein Maß zur Messung des Anteils des Abnehmers der Dienstleistung bei der Dienstleistungsproduktion ist der sogenannte Aktivierungsgrad. Der Aktivierungsgrad des Abnehmers (AGN) ergibt sich aus der Relation, der durch den Nachfrager zu erbringenden Aktivität zur Gesamtheit der zu erbringenden Aktivität.

$$AGN = \frac{\text{vom Nachfrager zu erbringende Aktivität}}{\text{Gesamtheit der zu erbringenden Aktivität}}$$

¹⁰² Vgl. Corsten/Gössinger (2005), S. 157 ff.

¹⁰³ Vgl. Kleinaltenkamp (2005), S. 55.

¹⁰⁴ Ebenda.

Der Aktivierungsgrad des Anbieters (AGA) ergibt sich aus:

$$AGA = 1 - AGN$$

Es wird deutlich: je höher der Anteil des Abnehmers bei der Dienstleistungsproduktion, desto größer ist sein Aktivierungsgrad. Der Abnehmer der Dienstleistung übernimmt bei einem höheren Aktivierungsgrad einen größeren Teil der für die Erbringung der Dienstleistung erforderlichen Arbeitsschritte. Tatsächlich kann in einigen Bereichen ein Trend hin zu einem verstärkten Einsatz von abnehmerseitigen Arbeitsleistungen bei der Dienstleistungsproduktion konstatiert werden. Die betrieblichen Faktoreinsätze der Dienstleistungsproduzenten werden hierbei durch die Arbeitsleistungen der Abnehmer bzw. Kunden substituiert. Dies dürfte mit einem höheren Erfüllungsaufwand des Abnehmers einhergehen. Beispiele sind das Selbstausdrucken von Flugtickets, die Selbstbedienung in Schnellrestaurants und das Ausfüllen von Formularen und Anträgen durch eine antragstellende Person. Der Kunde bzw. Leistungsabnehmer bleibt bei der Leistungserstellung dann „nicht nur als passives, zu unterhaltendes und zu bedienendes Objekt“¹⁰⁵, sondern wird zum Leistungspartner. Auf diese Weise werden Kosteneinsparungen auf Produzentenseite und günstige Preise auf Konsumentenseite ermöglicht. Als Ursachen dieses Trends gelten der Zwang zu Kosteneinsparungen, die Tendenz zur Individualisierung der Gesellschaft, der Trend zu flexiblen Servicezeiten und der Wunsch des Kunden, hinter seine Produkte zu sehen.¹⁰⁶

Aufgrund der Eigenschaften und der Unterschiede von Dienstleistungen im Vergleich zu anderen Gütern ergeben sich besondere Herausforderungen für die Erfassung des Outputs, denn Dienstleistungen sind immateriell und sehr heterogen. Für die Erfassung des Outputs lassen sich zwar auch quantitative Zählmaße verwenden, ihre Aussagekraft ist jedoch häufig eingeschränkt, weil sich es sich bei vielen Dienstleistungen nicht um homogene Produkte handelt (z.B. Beratungsdienstleistungen, Unterricht, medizinische Behandlungen).¹⁰⁷ Die Schwierigkeiten bei der Erfassung des Dienstleistungsoutputs können nach Steven und Behrens (2005) durch eine qualitative Outputerfassung, also die Quantifizierung der Dienstleistungsqualität, behoben werden. Erst durch die Erfassung der Dienstleistungsqualität lässt sich die Heterogenität von Leistungen abbilden und es wird ein Vergleich der Leistungen ermöglicht. Die qualitative Outputerfassung ist jedoch schwieriger als die quantitative Outputerfassung. Eine wichtige Voraussetzung ist im konkreten Fall zunächst eine Definition der Qualität des Outputs für eine konkrete Leistung. Für die Erfassung der Qualität sind dann, ggf. und in Abhängigkeit von der betrachteten

¹⁰⁵ Bieger (2007), S. 145.

¹⁰⁶ Maleri (1991), S. 111.

¹⁰⁷ Schlindwein (2016), S. 86.

Dienstleistung, mehrere Kriterien und Maßstäbe heranzuziehen.¹⁰⁸ Bei der Beurteilung der Dienstleistungsqualität muss darüber hinaus berücksichtigt werden, dass der „externe Faktor“ sie maßgeblich beeinflussen kann und sich somit stets die Frage stellt, „inwieweit die Qualität des Outputs dem Anbieter zuzurechnen ist“¹⁰⁹.

2.3.2.2 Öffentliche Dienstleistungen

Das Modell für die privatwirtschaftliche Dienstleistungsproduktion lässt sich somit grundsätzlich auf die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen übertragen. An die Stelle des Anbieters und des Nachfragers treten hierbei jedoch die Normadressaten und Vollzugsträger. Gesetzesvollzug ist das Ergebnis eines Produktionsprozesses, der durch rechtliche Vorgaben determiniert ist und bei dessen Erstellung häufig unterschiedliche Akteure (Normadressaten) miteinander interagieren müssen. Zu den sogenannten Normadressaten werden Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft und die Verwaltung gezählt. Im konkreten Fall des Vollzugs eines bestimmten Gesetzes lässt sich die Gruppe der Normadressaten allerdings genauer bestimmen. Gesetze sprechen zwar häufig abstrakt von der Verwaltung oder den Ländern als Adressaten, tatsächlich stehen dahinter konkrete Akteure. Ebenfalls richtet sich ein Gesetz und die darin enthaltenen Vorgaben und Informationspflichten häufig nicht grundsätzlich an den Normadressaten Bürger in dem Sinne, dass alle Bürgerinnen und Bürger angesprochen werden. Es handelt sich vielmehr um diejenigen Bürger, die z.B. eine bestimmte Leistung beantragen oder ein Unternehmen, das in einer bestimmten Branche tätig ist. Die Normadressaten können daher unterschiedliche Rollen einnehmen wie die des Antragsstellers oder der auskunftsverpflichteten Person.

Die Abhängigkeit der Dienstleistungsproduktion von dem „externen Faktor“ ist nicht zuletzt für die für den Vollzug rechtlicher Vorgaben zuständigen Verwaltungen bzw. öffentlichen Vollzugsträger von besonderer Bedeutung. Ohne Interaktionen zwischen den Normadressaten und damit auch einen „externen Faktor“ ist der Vollzug rechtlicher Vorgaben nicht möglich. Da die Verwaltung an die Vorgaben eines Gesetzes gebunden ist, ist sie, sofern sie nicht über das „ob“ der Leistungserbringung entscheiden kann, unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme verpflichtet, die Leistungsbereitschaft für die Erfüllung der an sie gerichteten rechtlichen Vorgaben durch die Kombination interner Produktionsfaktoren herzustellen. Da jedoch der Umfang der tatsächlichen Inanspruchnahme häufig nicht genau vorhersehbar ist, bedarf es einer entsprechenden Kapazitätsplanung durch die Verwaltung. Die erforderlichen Kapazitäten können ihrerseits

¹⁰⁸ Vgl. Steven und Behrens (2005), S. 195f. Zur Darstellung verschiedener Ansätze zur Messung der Dienstleistungsqualität vgl. Bruhn und Meffert (2012), S. 297ff.

¹⁰⁹ Schlindwein (2016), S. 88.

durch rechtliche Vorgaben oder Versorgungsziele bestimmt werden (z.B. rechtliche Vorgaben für eine medizinische Notfallversorgung im ländlichen Raum).

Die Verwaltung kann innerhalb der ihr zustehenden Spielräume häufig nur über das „wie“ der Erfüllung entscheiden. Aufgrund der Dienstleistungseigenschaft vieler Vollzugstätigkeiten kann die Verwaltung somit nur einen Teil des Erfüllungsaufwands, der bei der Befolgung rechtlichen Vorgaben entsteht, selbständig beeinflussen. Je nachdem wie stark neben der Verwaltung andere Normadressaten am Gesetzesvollzug beteiligt sind, bestimmen diese den Erfüllungsaufwand durch ihr Verhalten maßgeblich mit. Die für den Vollzug erforderlichen externen, d.h. außerhalb der Einflussosphäre der Verwaltung liegenden, Faktoren können zum Teil große Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand haben. Neben objektiven Merkmalen wie die Komplexität und Kompliziertheit eines durch die Verwaltung zu beurteilenden Sachverhalts können hierbei auch subjektive Merkmale, die in den beteiligten Personen liegen, eine wesentliche Rolle spielen. Die Komplexität des zu beurteilenden Falls kann jedoch ein wesentlicher Kostentreiber sein.

Die Art und Weise der Vollzugsgestaltung kann aber gleichwohl Effekte auf den Erfüllungsaufwand der Normadressaten haben. So können bspw. Kosten der Bürokratie gezielt überwältzt werden. In diesen Fall würde der Aktivitätsgrad eines Normadressaten bei der Erbringung der Verwaltungsleistung erhöht und damit sein Anteil am Erfüllungsaufwand. Diese als Bürokratieüberwälzungskosten bezeichneten Kosten umfassen „diejenigen Kostenbestandteile, die im privatwirtschaftlichen Unternehmen entstehen aufgrund der vom Staat auf die Privatwirtschaft durch Gesetz und Recht überwältzten Verwaltungsarbeiten (zum Bsp. Lohnsteueranmeldung), die die Privatwirtschaft dann für den Staat unentgeltlich zu erbringen hat.“¹¹⁰ Dies gilt allerdings nicht nur für das Verhältnis von Staat zur Privatwirtschaft, sondern auch für das Verhältnis des Staates zum Bürger. Es bestehen somit durchaus Spielräume für die Verwaltung, den Erfüllungsaufwand der Normadressaten innerhalb bestimmter Grenzen zu steuern. Allerdings kann der Aktivierungsgrad des Bürgers ein entscheidender Faktor für seine Zufriedenheit mit der Verwaltung und der empfundenen Qualität der Verwaltungsleistung darstellen.

Dies lässt an zwei Beispielen veranschaulichen. Die Aufgabe „Straßenfegen“ könnte z.B. vollständig den Bürgerinnen und Bürgern übertragen werden. Der Aktivierungsgrad des Bürgers für die Erfüllung der Aufgabe „Sauberkeit“ würde so erhöht. Es ist aber fraglich, ob einerseits der Bürger mit diesem höheren Aktivierungsgrad glücklich und zufrieden wäre und andererseits, ob diese Aufgabenübertragung der gesamtwirtschaftlich optimalen Vollzugslösung entspricht. Ein anderes Beispiel sind Entscheidungen der Vollzugsträger,

¹¹⁰ Zur Bürokratieüberwälzung vgl. Dickertmann u.a. (1982).

die sich auf den Zeitaufwand oder die Wartezeiten der Bürgerinnen und Bürger auswirken. Eine bessere Personalausstattung der Verwaltung könnte bspw. die Warte- und Bearbeitungszeiten reduzieren, bessere Fortbildungs- und Weiterbildungsangebote für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter oder eine gründlichere Prüfung von Antragsunterlagen könnten die Qualität der erbrachten Verwaltungsdienstleistungen erhöhen. Die Maßnahmen können jedoch mit höheren Finanzbedarfen einhergehen, die z.B. über Steuern und Gebühren finanziert werden müssten. Der Bürger hat im Gegensatz zum Kunden oftmals keine Wahlmöglichkeit, welchen Aktivitätsgrad er wählt, wie wenn er bspw. den Besuch eines Restaurants dem Besuch eines Schnellrestaurants vorzieht. Er muss das die ihm seitens der Verwaltung angebotenen Vollzugsdienstleistungen häufig so akzeptieren wie sie sind, weil er in der Regel keine Ausweichmöglichkeit hat (z.B. aufgrund des Wohnsitzprinzips). Bei der Gestaltung und Erbringung von Vollzugsleistungen gibt es somit oftmals einen Trade-Off zwischen der Be- und Entlastung der Normadressaten Bürgerinnen und Bürger und der Wirtschaft auf der einen Seite und dem Mehr-/Minderaufwand für die öffentliche Verwaltung auf der anderen Seite.

Die Gestaltung von Recht und Vollzug kann aber nicht nur Effekte auf den Erfüllungsaufwand haben, sie kann sich z.B. auch auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben auswirken. Ein Beispiel hierfür ist die Verwendung und Pauschalierungen und Typisierungen im Steuer- und Leistungsrecht.¹¹¹ Ihre Verwendung ist in der Regel mit einem Verzicht auf Dokumentationspflichten verbunden.¹¹² Der Erfüllungsaufwand wird hierdurch für alle am Vollzug beteiligten Normadressaten reduziert, weil Einzelnachweise vermieden werden und der mit der Bereitstellung und Überprüfung verbundene Aufwand entfällt. Allerdings können Pauschalierungen z.B. im Bereich des Steuerrechts auch zu Steuerausfällen führen. Sie „... sind deshalb aus der Sicht der Steueraufkommenssicherung nur dann zu rechtfertigen, wenn sie zu deutlichen Vereinfachungen nicht nur bei den Steuerpflichtigen, sondern auch den Prüfaufwand in der Finanzverwaltung mindern.“¹¹³ Insoweit besteht nicht nur ein Trade-Off beim Erfüllungsaufwand zwischen den Normadressaten, sondern es gibt ihn auch im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand und die staatlichen Einnahmen.

Diese verschiedenen Effekte sind bei der Rechts- und Vollzugsgestaltung gegeneinander abzuwägen und in Einklang zu bringen. Bei der Gestaltung volkswirtschaftlich effizienter Vollzugsprozesse müssen die Dienstleistungseigenschaft vieler Verwaltungstätigkeiten und die Interaktionen zwischen den am Vollzug beteiligten Normadressaten in den Blick genommen werden. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sollte der Gesamtprozess optimiert

¹¹¹ Vgl. Färber/Einsiedler (2012), S. 36.

¹¹² Vgl. hierzu Eichfelder u.a. (2010), S. 21 ff.

¹¹³ Vgl. Färber/Einsiedler (2012), S. 36.

werden. Es sollte zu keinen reinen Überwälzungen des Erfüllungsaufwands von einem Normadressaten auf den anderen kommen, da dies im besten Fall einem Nullsummenspiel entsprechen dürfte. Vielmehr sollten Recht und Vollzug so gestaltet werden, dass sie den Erfüllungsaufwand aller beteiligten Akteure minimieren, ohne gleichzeitig das Regelungs- und Steuerungsziel aus dem Blick zu verlieren und die Zielerreichung zu gefährden. Aus der Perspektive der besseren Rechtsetzung sollten für die einzelnen Normadressaten die Aktivierungsgrade gewählt werden, die in der Summe den Erfüllungsaufwand für den Gesamtprozess und alle Normadressaten minimiert. Bei der Rechts- und Vollzugsgestaltung ist daher zu überlegen, welche Anteile an der Dienstleistungsproduktion bzw. der Vollzugsdienstleistung am effizientesten durch die verschiedenen am Vollzug beteiligten Normadressaten (Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung) erbracht werden können.

2.3.3 Makroökonomische Perspektiven

Der Schwerpunkt dieses Abschnitts liegt auf den Befolgungskosten zur Erfüllung rechtlicher Regeln aus makroökonomischer Sicht. Hierbei geht es um die Folgen von Bürokratie- und Befolgungskosten auf gesamtwirtschaftliche Variablen wie Wachstum und Beschäftigung. Regulierungskosten und Verwaltungslasten wirken sich über verschiedene makroökonomische Wirkungskanäle aus. Nachfolgend werden die Wirkungsmechanismen und Wirkkanäle sowie die ökonomischen Effekte von Regulierungspolitik und besserer Rechtsetzung auf die Volkswirtschaft dargestellt und es wird ein Überblick über die empirischen Befunde gegeben. Zur Beschreibung dieser Zusammenhänge hat sich in der Literatur eine „theoretische Kausalkette“ herausgebildet, die durch empirische Befunde gestützt wird.¹¹⁴

2.3.3.1 Die Zusammenhänge zwischen Regulierung, besserer Rechtsetzung und ökonomischer Performanz

Ein Literaturüberblick von Kirkpatrick/Parker zu Regulierung, besserer Rechtsetzung und makroökonomischer Performanz zeigte, dass sich trotz umfassender Literatur zu Regulierung und institutioneller Steuerung keine generellen Empfehlungen ableiten lassen wie denn ein „optimales Recht“ aussehen sollte. Ebenso wenig gibt es konkrete Vorgaben für die Gestaltung von Regulierungsmaßnahmen. In den einschlägigen empirischen Untersuchungen werden eher die negativen Effekte von schlecht gemachten und schlecht umgesetzten Regulierungsmaßnahmen auf Wachstum und Beschäftigung aufgezeigt: „poorly designed regulation can stifle economic activities and ultimately reduce economic growth“.¹¹⁵ Effektivere und effizientere Regulierungsmaßnahmen können jedoch einen

¹¹⁴ Vgl. Parker/Kirkpatrick (2012).

¹¹⁵ Parker/Kirkpatrick (2012), S. 7.

Wettbewerbsvorteil für eine Volkswirtschaft bedeuten. Nicht nur die Unternehmen, sondern auch die Bürgerinnen und Bürger sowie die öffentliche Verwaltung profitieren davon, wenn Regulierungsmaßnahmen so effektiv und effizient und für die Normadressaten so wenig belastend wie möglich gestaltet und vollzogen werden. Die dann freiwerdenden Ressourcen können für andere und, so die getroffene Annahme, produktivere Zwecke eingesetzt werden. Der Senkung bürokratischer Lasten wird damit eine ähnliche Bedeutung zugestanden wie Steuersenkungen.

Der Vorsitzende des Nationalen Normkontrollrates Ludewig bezeichnete den Abbau bürokratischer Regulierung einst als ein „Konjunkturprogramm zum Nulltarif“. Andere sprachen von „Benefits without costs“ die durch die Einsparung von „unnötigen bürokratischen Lasten“ erreicht werden könnten. Eine bessere Regulierung ist dabei nicht einfach mit weniger Regulierung gleichzusetzen. Im Vordergrund steht vielmehr die Gestaltung einer effektiveren und effizienteren und damit ressourcenschonenderen Regulierung bspw. durch Reduzierung von (unnötigen) administrativen Lasten und Befolgungskosten. Eindeutige empirische Belege, dass weniger Regulierung volkswirtschaftlich per se besser ist als mehr Regulierung gibt es nicht.

Es gibt kein eindeutiges Modell über die Zusammenhänge und genauen Wirkungs- und Wechselbeziehungen zwischen Regulierungspolitik, den Instrumenten der besseren Rechtsetzung und ökonomischen Ergebnissen wie höherem Wirtschaftswachstum, höherer Produktivität, mehr Innovationen und mehr wirtschaftliche Dynamik durch Entrepreneurship.¹¹⁶ Es haben sich allerdings verschiedene Wirkungsannahmen bzw. Prämissen über die Effekte der Regulierungspolitik auf ökonomische Variablen herausgebildet und in der Literatur durchgesetzt. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:¹¹⁷

1. Regulierungsmaßnahmen können Markttransaktionen unterstützen und zu signifikanten wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Nutzen führen. Schlecht gemachte und schlecht umgesetzte Regulierungsmaßnahmen können beträchtliche ökonomische Kosten mit sich bringen. Regulierungsmaßnahmen sind immer mit „Regulierungskosten“ verbunden.
2. Durch Regulierungsmaßnahmen können ökonomische Verzerrungen entstehen, die wirtschaftliches Wachstum schwächen und Investitionen, Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmensgründungen negativ beeinflussen.

¹¹⁶ Zu den mikroökonomischen Betrachtungen von Kosten der Unternehmen vgl. weiterführend Nijssen u.a. (2009).

¹¹⁷ Vgl. OECD (2012) oder Kirkpatrick/Parker (2012).

3. Regulierungskosten in der Form von einmaligen Kosten (z.B. Investitionskosten in technische Anlagen um Gesundheits- und Sicherheitsstandards einzuhalten) und/oder laufenden jährlichen Kosten (z.B. durch die Bearbeitung von Rückläufern und Rückgaben oder die Ermöglichung von Inspektionen) können Markteintrittsbarrieren darstellen.
4. Regulierungsmaßnahmen und rechtliche Vorgaben zu befolgen, sie einzuhalten, sie zu vollziehen und durchzusetzen kann unangemessen aufwändig und teuer sein.
5. Durch Rechts- und Regulierungsvereinfachungen lassen sich Regulierungskosten reduzieren.

2.3.3.2 Empirische Evidenz

In verschiedenen empirischen Untersuchungen wurden die aus diesen Prämissen abgeleiteten Beziehungen getestet. Die Effekte der Regulierungspolitik werden auf der Basis von vier methodischen Ansätzen untersucht: Deskriptive Statistiken/Korrelation, Kosten-Nutzen-Analysen, Regressionsanalysen und Simulationen. Die empirischen Untersuchungen beziehen sich in der Regel auf einzelne Aspekte der oben dargestellten Kausalkette.

Ein Teil der Studien betrachtet spezielle Bereiche wie Produktmarkt- oder Arbeitsmarktregulierungen. Nicoletti/Scarpetta (2003) fanden, dass Produktmarktregulierungen, die den Wettbewerb und private Initiativen hemmen, einen negativen Effekt auf die Produktivität hat, weil sie den technologischen Wandel und Aufholprozesse verzögern. Conway u.a. (2006) fanden, dass restriktive Produktmarktregulierungen den Anpassungsprozess an best-practice-Produktionsprozesse und ihre Einführung in den Produktionsprozess verlangsamen. Feldmann (2009) fand einen positiven Zusammenhang zwischen strengere Beschäftigungsregulierungen und höherer Arbeitslosigkeit. Diese Studien untersuchten die Effekte von Regulierungen in bestimmten Märkten. Sie befassen nicht jedoch mit der Qualität von Regulierungsinstitutionen oder Regulierungsinstrumenten.

Ein anderer Ansatz in der Wissenschaft betrachtet die Regulierungspolitik selbst, ihre Instrumente und ihre ökonomischen Auswirkungen.¹¹⁸ Die Regulierungspolitik umfasst danach die institutionelle Steuerung der Rechtsetzung, Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung, Verfahren der Ex-ante- und Ex-post-Analyse von Regulierungsmaßnahmen und Regulierungsinstitutionen, Instrumente wie Konsultationen sowie die Realisierung von Transparenz und Zuordnung von Verantwortlichkeiten. Trotz sehr unterschiedlicher Ansätze und verschiedener Variablen bzw. Indikatoren für die Regulierungspolitik zeigen diese Untersuchungen in der Gesamtschau einen statistisch

¹¹⁸ Vgl. hierzu Kirkpatrick/Parker (2012) und ihre Verweise auf Untersuchungen von Jakobzone u.a. (2010), Loayza u.a. (2004), Djankov u.a. (2006), Jalilian u.a. (2007) und Gorgens u.a. (2003).

signifikanten und positiven Zusammenhang von Regulierungspolitik, guter Regierungsführung und Steuerung auf das Wirtschaftswachstum. Die institutionellen Rahmenbedingungen für Rechtsetzung und Vollzug in einem Staat können negative Effekte von bestimmten Regulierungsmaßnahmen z.B. im Bereichen der Produkt- und Arbeitsmarktregulierung abmildern.

Andere Studien konzentrieren sich auf die Auswirkungen von Maßnahmen der Verwaltungsvereinfachung (einschl. der Einrichtung von One-Stop-Shops und Verkürzung von Zeiten für Unternehmensgründungen) und zur Reduzierung bürokratischer Lasten. Die Untersuchungen von CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2004), Gelauff/Lejour (2006), Swedish Agency for Growth Policy Analysis (2010) und der Australischen Produktivitätskommission (Australian Productivity Commission (2006)) widmeten sich den Effekten von Regulierungskosten, einschl. der Bürokratiekosten auf die Gesamtwirtschaft, Produktivität und das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts. Die Berechnungen von CPB auf Basis des Worldscan Modells zeigten wie auch die Untersuchungen von Gelauff/Lejour und der australischen Produktivitätskommission, dass eine Reduzierung der Bürokratiekosten bzw. des Erfüllungsaufwands die Arbeitsproduktivität und das Bruttoinlandsprodukt erhöhen würde. Die Swedish Agency for Growth and Policy Analysis (2010) fand, dass Regulierungskosten einen negativen Effekt auf Investitionen und Wettbewerbsintensität haben und der Kapitalstock weniger stark auf Umsatzänderungen reagiert. Die Untersuchungen von Klapper u.a. (2006), Djankov u.a. (2002), Ciccone/Papaioannou (2007) befassten sich mit den Effekten von Markteintrittsbarrieren und „Red tape“, Costa/Aubyn (2012) untersuchten die möglichen Effekte von Vereinfachungsprogrammen für rechtliche Vorschriften. Ihre Untersuchungen belegten, dass eine Reduzierung der Regulierungskosten für Unternehmen (einschl. der Kosten für die Unternehmensgründung) und eine Beschleunigung von Unternehmensgründungen zu einer höheren Anzahl von Markteintritten und Produktivitätszuwächsen führten.

Einige wenige Studien konzentrieren auf den Erfolg der systematischen Integration von Folgenabschätzungen in die Systeme der besseren Rechtsetzung.¹¹⁹ Der Fokus liegt überwiegend auf der Qualität des Rechtsetzungsprozesses, auf dem Prozess der Vorbereitung von Regelungsvorhaben und der Gesetzesfolgenabschätzung. Den Schwerpunkt bilden die Ex-ante- und der Ex-post-Analyse von Regulierungen und die evidenzbasierte Politikgestaltung. Die Studien betrachten zumeist nur die formale Umsetzung entsprechender Maßnahmen. Es handelt sich in der Regel um Untersuchungen

¹¹⁹ Die Untersuchungen konzentrieren sich in der Regel auf nur ein Land. Beispiele sind RPC (2008) für das Vereinigte Königreich, Hahn/Tetloch (2008), Farrow (2000), Graham (2008) für die Vereinigten Staaten und Abusah/Pingario (2011) für den Staat Viktoria in Australien.

der Systeme einzelner Länder. Insgesamt legen diese Studien den Schluss nahe, dass die Einführung von Instrumenten wie die Gesetzesfolgenabschätzung einen positiven Effekt auf die Wohlfahrt hat, insbesondere wenn die Gesetzesfolgenabschätzungen von externen und unabhängigen Institutionen überprüft werden. Für den australischen Bundesstaat Victoria zeigten Abusah/Pingaro, dass diese externen Überprüfungen zu neuen oder geänderten Vorschlägen führten, die mit Einsparungen verbunden waren.

Aus den Ergebnissen der empirischen Untersuchungen zum Zusammenhang von Regulierung, besserer Rechtsetzung und makroökonomische Performanz lässt sich ableiten, dass die Qualität der Regulierung ein entscheidender Parameter ist. Die empirischen Belege sind aber keineswegs so eindeutig wie es häufig in der Diskussion um better regulation den Anschein hat und wie es z.B. politische Forderungen nach einer Deregulierung nahelegen. Die Studien belegen eher, dass schlecht gemachte Regulierungsmaßnahmen die Wirtschaftsaktivitäten behindern und sich negativ auf die Gesamtwirtschaft auswirken können.¹²⁰ Es zeigt sich allerdings auch, dass es schwierig ist, robuste quantitative Evidenz für kausale Zusammenhänge zwischen Änderungen in der Regulierungspolitik und Änderungen bei ökonomischen Variablen wie z.B. beim Wirtschaftswachstum abzuleiten. Es scheint daher zielführender, wenn sich die Untersuchungen stärker auf die Effekten der Regulierungspolitik und die Ergebnisse der Maßnahmen der besseren Rechtsetzung konzentrieren als auf volkswirtschaftliche Indikatoren und Variablen. Eine wichtige Einschränkung der gesamten empirischen Literatur besteht dahingehend, dass der Fokus in den Untersuchungen fast ausschließlich auf den Kosten von Regulierungsmaßnahmen liegt und der Nutzen dagegen kaum adressiert wird. Der Literaturüberblick zeigt außerdem, dass es nur wenige Untersuchungen über die Auswirkungen von einzelnen Instrumenten der besseren Rechtsetzung wie z.B. der Ex-ante- und der Ex-post-Analyse von Regulierungsmaßnahmen, die ökonomischen Auswirkungen von Konsultations- und Beteiligungsprozessen, über die Effekte von Transparenz und klaren Verantwortlichkeiten im Rechtsetzungsprozess sowie die ökonomischen Effekte von unabhängigen Regulierungsinstitutionen und -agenturen gibt. Damit bleiben wesentliche Determinanten, die als kritische Erfolgsfaktoren für die bessere Rechtsetzung gelten, bislang weitgehend unerforscht und sind hinsichtlich ihres Nettonutzens kaum untersucht.

2.4 Bessere Rechtsetzung im Mehrebenenstaat, insb. im Exekutivföderalismus

Im Anbetracht der Mehrstufigkeit von Staaten stellt sich die Frage der Steuerungswirkungen von Recht und der Bindungswirkung für die verschiedenen staatlichen Ebenen. Es geht darum, wie Recht vollzogen wird, über welche Spielräume zur Rechtsetzung und zur

¹²⁰ Kirkpatrick/Parker (2012), S. 42.

Vollzugsgestaltung die unterschiedlichen staatlichen (föderalen) Ebenen verfügen und wie sie diese tatsächlich wahrnehmen. Es geht um den Detailgrad der Regelungen, ihre Regelungsdichte und die zugestandenen Ermessensspielräume.

Dem Recht kommt auch im Mehrebenensystem eine besondere Bedeutung als Steuerungsinstrument zu. Die bessere Rechtsetzung sieht sich dabei mit der Herausforderung konfrontiert, dass das Verwaltungshandeln durch Gesetze, Verordnungen und andere Normen bestimmt wird, die staatlichen Aufgaben jedoch von verschiedenen (föderalen) staatlichen Ebenen wahrgenommen und vollzogen werden. Es gilt ein einheitlicher Rechtsrahmen, der allerdings von einer Vielzahl von Akteuren (wie etwa die Länder und Kommunen), die mit stärker oder schwächer ausgeprägten Gestaltungsspielräumen beim Vollzug ausgestattet sind, vollzogen wird. Zur Gewährleistung der Einheit des Rechtsrahmens und des Vollzugs ist eine ebenenübergreifende Steuerung der Rechtsanwendung von großer Bedeutung.

In diesem Abschnitt soll auf die finanzwissenschaftlichen Erklärungsansätze und Argumente für die Existenz von staatlichen Mehrebenensystemen und die Aufgabenzuordnungen auf unterschiedliche staatliche Ebenen eingegangen werden. Im Vordergrund stehen dabei die Erklärungsansätze für die Zuordnungen von Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen auf die verschiedenen (föderalen) Ebenen und deren Ausgestaltung.¹²¹

Die Verteilung der Staatsaufgaben stellt ein vielschichtiges Abwägungsproblem dar, das regionale Präferenzunterschiede gegenüber Skalenerträgen und Verbundvorteilen unter Berücksichtigung von Kontrahierungsmöglichkeiten abwägen muss.¹²² In Mehrebenensystemen geht es um die vertikale Gewaltenteilung.¹²³ Die Gesetzgebungskompetenzen sind innerhalb von Staaten zum Teil zentralisiert, d.h. dem Zentralstaat zugeordnet, und zum Teil auf Gliedstaaten bzw. subnationale Einheiten verteilt. Gleiches gilt für die Vollzugskompetenzen. Nach Schuppert lässt sich von einer Mehrebenenstruktur sprechen, wenn:¹²⁴

1. die Staatsgewalt auf mindestens zwei Ebenen verteilt ist,
2. die Gliedstaaten über eigene Kompetenzen verfügen,
3. und die regionalen Einheiten im Bund repräsentiert sind.

Die Mehrebenengesetzgebung stellt Staaten und ggf. ihre Gliedstaaten sowie supra- und internationale Organisationen vor zahlreiche Herausforderungen. Hierzu zählen die Balancierung der „Gewalten“ in vertikaler und horizontaler Hinsicht, die Klärung von

¹²¹ Weiterführend siehe Benz (2008), S. 407 ff.

¹²² Blankart (2007), S. 67.

¹²³ Vgl. Karpen (2014), S. 169 ff.

¹²⁴ Schuppert (2011), S. 32.

Prioritäten und Hierarchien, eine klare Kompetenzordnung, due process-Organisations- und Verfahrensprinzipien und die sorgfältige Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen Staaten bzw. Ländern sowie über- bzw. bundesstaatlichen Organisationen.¹²⁵ Aus den Ebenenverflechtungen können vielfältige Probleme resultieren.

Eine einzige optimale Lösung für die Gestaltung föderaler Beziehungen gibt es hierbei nicht. Es lassen sich vielmehr unterschiedliche Ausgestaltungen von (föderalen) Mehrebenensystemen beobachten. In dualföderalistischen Systemen sind die Gesetzgebungskompetenzen klar zwischen den föderalen Ebenen – dem Zentralstaat und den Gliedstaaten – aufgeteilt. In unitarischen Staaten existieren dagegen keine selbständigen Gliedstaaten, die eigene Gesetze erlassen können. Auch in Bezug auf die Vollzugskompetenzen kann es unterschiedliche Ausgestaltungen geben. Ein Zentralstaat kann bspw. in der Fläche eine eigene Verwaltung und Behörden unterhalten (z.B. Bundesbehörden), die für den Vollzug seiner Gesetze zuständig sind. Andererseits kann er den Vollzug seiner Gesetze an die Gliedstaaten delegieren, die das höherrangige Rechts dann mit ihren Behörden ausführen. In diesem Fall hält der Zentralstaat die Zügel in Bezug auf die Gesetzgebungskompetenz weiter in der Hand, er überträgt die Vollzugskompetenz jedoch an die Gliedstaaten. Damit soll sichergestellt werden, dass ein einheitlicher Rechtsrahmen gewahrt bleibt und das Recht nur innerhalb des gesetzten Rahmens vollzogen wird. Unterschiede können sich dann nur im Vollzug und bei der Vollzugsgestaltung des Rechts ergeben und sie sind dann Ausdruck unterschiedlicher Präferenzen. Wenn der Vollzug von Regelungen über Staaten- und/oder Ländergrenzen hinweg verglichen werden soll, sollte dennoch zunächst ein Rechtsvergleich vorgenommen werden, da sich die jeweiligen rechtlichen Vorgaben für den Vollzug unterscheiden können, wenn z.B. die Gliedstaaten über bestimmte Gesetzgebungskompetenzen verfügen.¹²⁶

2.4.1 Definition und Typen föderaler Mehrebenensysteme

Es gibt keine einheitliche Definition von Föderalismus.¹²⁷: „Federalism means different things to different people“¹²⁸. Unstrittig scheint jedoch, dass Föderalismus ein Regierungssystem ist, „in dem die Souveränität von zwei oder mehr Ebenen gemeinsam ausgeübt wird und Kompetenzen zwischen ihnen aufgeteilt werden, wobei jede Ebene eine direkte Beziehung zum Volk unterhält.“¹²⁹ Föderalismus wird häufig im Zusammenhang mit anderen Begriffen wie z.B. Zentralisierung und Dezentralisierung oder Regionalisierung gebraucht. Ebenso werden Begriffe wie Konföderation und Staatenbund, Subsidiarität,

¹²⁵ Ebenda, S. 172.

¹²⁶ Zum Instrument der Rechtsvergleichung siehe weiterführend Karpen (2014), S. 165 ff.

¹²⁷ Vgl. Hanschel (2013), S. 11, Isensee (2008), S. 4, Hueglin/Fenna (2006), S.33.

¹²⁸ Gagnon (1993).

¹²⁹ Hanschel (2013), S. 32

Devolution und Delegation häufig in einem Atemzug mit dem Föderalismus genannt. Eine Definition von Föderalismus lautet, dass der Föderalismus eine politische Organisationsform ist, „in der das Regierungshandeln derart zwischen der regionalen und der zentralen Ebene aufgeteilt ist, dass jede Ebene über bestimmte Handlungsbereiche verfügt, in der sie die endgültigen Entscheidungen trifft.“¹³⁰ In Anbetracht der Vielfalt föderaler Systeme, den Gründen für ihr Zustandekommen und Zusammenbleiben, den Unterschieden bei ihren institutionellen Ausprägungen und der Bandbreite an jeweils unterschiedlichen Erwartungen an Herrschaftskontrolle, Identitätssicherung oder dezentraler Leistungserbringung gibt es verschiedene Erklärungsansätze für föderale Systeme. Als kleinster gemeinsamer Nenner lässt sich Föderalismus als eine Form von konstitutioneller Gewaltenteilung definieren, bei der Souveränität in einer gewissen Weise und zu einem bestimmten Grad geteilt und die Macht zwischen zwei (oder mehr) Ebenen zwischen der Zentralregierung und den Regierungen von territorialen Gliedstaaten aufgeteilt wird.¹³¹

Der Aufbau eines Staatswesens lässt sich in verschiedene Kategorien zuordnen, wie den unitarischen, quasi-föderalen und föderalen Staat. Es lassen sich auch verschiedene Typen des Föderalismus unterscheiden. Hierzu zählen unitarischer und kooperativer Föderalismus, Wettbewerbsföderalismus (kompetitiver Föderalismus), dualer Föderalismus, symmetrischer und asymmetrischer Föderalismus. Bundesstaaten und staatenspezifische Föderalismusmodelle lassen sich auch nach dem mit der Gründung des Staates verfolgten Ziel, der Form des Regierungssystems, der Form des Zweikammersystems (z.B. amerikanisches Senatsmodell, Bundesratsmodell, Schweizer Ständeratsmodell), die Art der Kompetenzaufteilung (duales System bzw. Legislativföderalismus, Exekutivföderalismus) oder die Gestaltung der intergouvernementalen Beziehungen (Wettbewerb, Kooperation) differenzieren.¹³² Den (föderalen) Ebenen können in sehr unterschiedlichem Umfang Kompetenzen für Rechtsetzung und Vollzug zugewiesen werden. Sie können in einer Hand liegen oder jeweils verlagert werden. Es gibt auch Mischformen wie beispielsweise in exekutivföderale Systeme.

2.4.2 Finanzwissenschaftliche Erklärungsansätze für die Existenz von Mehrebenensystemen und Föderalismus

Die ökonomische Theorie des Föderalismus, die auch unter Begriffen wie „Fiscal Federalism“, „Public Choice“ und „Market Preserving Federalism“ bekannt ist, „...versucht, die föderale Gliederung eines Staates, insb. die vertikale und horizontale Aufteilung der öffentlichen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf verschiedene staatliche Ebenen, nach

¹³⁰ Hanschel (2013), S. 11, bezugnehmend auf Riker (1975), S. 101.

¹³¹ Hueglin/Fenna (2006).

¹³² Hanschel (2013), S. 42.

dem Kriterium der ökonomischen Rationalität zu erfassen“.¹³³ Die Theorie des Fiskalföderalismus entwickelte sich seit den 1950er Jahren. Sie wird mit den Beiträgen von Tiebout, Oates und Musgrave in Verbindung gebracht. Sie ist eine Theorie der Dezentralisierung und beschäftigt sich mit allen Fragen der vertikalen Struktur des öffentlichen Sektors. Die ökonomische Theorie des Föderalismus liefert Begründungen für die Zuordnung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen auf öffentliche Entscheidungsträger.¹³⁴ Ein System ist in diesem Sinne föderal als dass die Staatstätigkeit auf verschiedenen territorialen Ebenen ausgeübt wird.

Nach den **Theorien der ersten Generation**¹³⁵ folgt der Föderalismus aus einer Abwägung der lokalen Präferenzen, Skalenvorteilen und Spillovereffekten. Den Theorien der ersten Generationen fehlen jedoch Erklärungsansätze für das Zustandekommen des Föderalismus. Die **Modelle der zweiten Generation** gehen dieser Frage nach, indem Innovationen aus anderen Bereichen der wissenschaftlichen Literatur, vor allem der Prinzipal-Agententheorie, der Informationsökonomie, der Organisationstheorie und der Kontrakttheorie, auf die Föderalismustheorie übertragen werden.¹³⁶

Ein wesentliches Argument für eine föderale Gliederung ist eine dadurch besser mögliche Präferenz Erfüllung der Einwohnerinnen und Einwohner. Wenn ein Staat in viele kleine Gebietskörperschaften untergliedert wird, kann das Ziel der Präferenz Erfüllung eher erreicht werden. Der Föderalismus ist in dieser Sichtweise dann umso vorteilhafter, desto heterogener die Präferenzen der Einwohnerinnen und Einwohner zwischen den Körperschaften verteilt sind und desto homogener sie innerhalb der Gebietskörperschaften sind. Wenn ihre Präferenzen nicht erfüllt werden, bleibt den Bewohnerinnen und Bewohnern die Wahl zwischen „Voice“ (der Bekundung ihrer Präferenzen durch Wahl) und „Exit“ (dem Wegzug).¹³⁷ Eine dezentrale Gliederung eines Staates in verschiedene Gebietskörperschaften kann die möglichen nachteiligen Effekte des in einer Gebietskörperschaft durchgesetzten Willens der dortig lebenden Mehrheit für die Minderheit teilweise abschwächen, da ihnen eine Exit-Option verbleibt.

Auch aus Sicht des Zentralstaats bietet eine föderale Struktur Vorteile, da die Gebietskörperschaften gegenüber einer zentralen Ebene einen Informationsvorsprung hinsichtlich der lokalen Präferenzen der Bewohnerinnen und Bewohner und der örtlichen Bedingungen haben. Gerade wenn sich Präferenzen regional stark unterscheiden, sind die Kosten der Herrschaft über das Gesamtgebiet entsprechend hoch. Durch föderale

¹³³ Blanke (2005), S. 72.

¹³⁴ Vgl. Zimmermann u.a. (2009), S. 194.

¹³⁵ Oates (2005).

¹³⁶ Vgl. i.a. Weingast (2009).

¹³⁷ Hirschman (1970).

Grundordnungen lassen sich die Transaktionskosten für die Ausübung der Herrschaft (Geographie, Informationskosten, Durchsetzungskosten) reduzieren. Jones sieht in den Kosten der Herrschaft die entscheidende Determinante: „Alle weiteren Größen wie politische Fragmentierung, politischer Wettbewerb und Systemwettbewerb, institutionelle Vielfalt, Eigentumsrechte und dadurch Kreativität stellen sekundäre Ausprägungen der Kosten der Herrschaft dar, die letztlich aus der Geographie entstehen.“¹³⁸ Auf den Raum bezogen, minimiert eine Ebene unterhalb des Zentralstaats die Distanz des Bürgers vom politischen Zentrum. Diese unmittelbare Nähe ermöglicht auch bessere Legitimations- und Kontrollmöglichkeiten.

Die **normative Theorie des Föderalismus** beschäftigt sich mit der optimalen Größe von Gebietskörperschaften. Nach dem Dezentralisierungstheorem nach Oates 1972 ist das dezentrale Angebot eines öffentlich bereitgestellten Gutes für den Bürger immer vorteilhafter als eine zentralisierte Lösung, wenn gilt:

„Wenn ein öffentliches Gut in abgeschlossenen geographischen Teilräumen angeboten werden kann und wenn dessen Erzeugungsgrenz- und Durchschnittskosten in jedem Teilraum die gleichen sind, unabhängig davon, ob die Leistung zentral oder dezentral erzeugt wird, dann ist es immer effizienter oder wenigstens gleich effizient, wenn lokale Regierungen die an die jeweilige Nachfrage angepassten Outputs bereitstellen, als wenn die Zentralregierung einen einheitlichen Output bereitstellt.“¹³⁹

In der Realität ist diese Annahme nicht immer erfüllt, da bei der Bereitstellung öffentlicher Güter Skalenerträge realisierbar sein können, die am besten durch die Bereitstellung des öffentlichen Gutes durch die Zentralregierung ausgeschöpft werden können. Das Argument zunehmender Skalenerträge bei zentralisierter Bereitstellung öffentlicher Güter spricht allerdings nicht per se gegen kleine Gebietskörperschaften wie G. Tullock (1969) einwendet. Eine kleine Gemeinde braucht ein öffentlich bereitzustellendes Gut nicht selbst zu produzieren. Sie kann und wird unter Wettbewerbsbedingungen mit einer anderen Gemeinde oder mit einem Privatunternehmen kontrahieren um die Leistung in dem gewünschten Umfang bereitstellen zu lassen. Hierdurch kann sie Skalenerträge in der Produktion wie in der Nutzung erzielen.

Aus den Abwägungen der beiden Ziele, einerseits eine möglichst hohe örtliche Präferenzgerechtigkeit des Angebots öffentlicher Güter herzustellen, und andererseits Skaleneffekte zu generieren, ergibt sich letztlich die Mehrstufigkeit von Staaten. Damit wird vor allem auf Allokationsziele abgestellt, zum einen auf die Abstimmung des öffentlichen Angebots auf die individuellen Präferenzen und zum anderen auf die Produktion öffentlicher

¹³⁸ Blankart (2007), S. 26.

¹³⁹ Darstellung in Zitat Blankhart (2010), S. 538, in Anlehnung an Oates (1972), S 35.

Güter zu den geringstmöglichen Kosten (Berücksichtigung von Skalenerträgen und der Teilbarkeit öffentlicher Güter).¹⁴⁰

Darüber hinaus können in einem föderalistischen System getroffene Entscheidungen der Gliedstaaten als Experimente verstanden werden. Werden bspw. in zwei unterschiedlichen Gliedstaaten oder Gebietskörperschaften verschiedene Politikalternativen gewählt, die miteinander konkurrieren, können sie Erfahrungen liefern, die für sukzessive Verbesserungen genutzt werden können. Der Föderalismus kann so als ein **Entdeckungsverfahren für institutionelle Neuerungen und Kreativität** dienen. In diesem Sinn stellt der Föderalismus ein Laboratorium („Laborföderalismus“) dar, in dem „sich Versuch und Irrtum konstruktiv entfalten können“. ¹⁴¹ Ein wesentlicher Vorteil besteht darin, dass Innovationen in kleineren Gebieten kostengünstiger getestet werden können. Zum einen werden sie wahrscheinlich dort eingeführt wo ihre Einführung besonders erfolgversprechend erscheint und zum anderen bleiben die Folgen eines Scheiterns begrenzter als wenn sie flächendeckend eingeführt würde. Dies ist besonders dann vorteilhaft, wenn die Eigenschaften und die möglichen Folgen der Einführung von Innovationen nicht bekannt oder unsicher sind. In beiden Fällen fördert die Vielfalt unterschiedlicher Lösungen einen föderalistischen Systemwettbewerb, der zu Fortschritt, Kreativität und Innovation führen kann. Auf anderen Seite besteht allerdings das Risiko einer Vielzahl von Insellösungen und Dopplungen als Folge föderaler Strukturen: „Viel Gutes – oft Gleiches – wird an vielen Stellen erdacht und mit großem finanziellen Aufwand umgesetzt.“¹⁴²

Ein wichtiges Prinzip von föderalen Staatsgebilden ist die **institutionelle Kongruenz**. Sie ist erfüllt, wenn sich die Kreise der Nutznießer, Entscheidungsträger und Steuerzahler in den Gebietskörperschaften konzentrisch decken. Dann ist ein Zustand erreicht, „bei dem räumlich die Kreise der Nutznießer, der Entscheidungsträger (Abstimmungsberechtigte) und der Steuerzahler (Kostenträger) zusammenfallen.“ ¹⁴³ In diesem Idealfall kann keine Gebietskörperschaft auf Kosten einer anderen leben. Nach dem Ansatz von Coase¹⁴⁴ sollten Beziehungen zwischen Wirtschaftssubjekten durch klare Rechtsverhältnisse geordnet werden und die Rechte eindeutig zugeteilt werden. Dieses Prinzip lässt sich auf Gebietskörperschaften übertragen, denn „Rechte sind eindeutig verteilt, wenn das Prinzip der „institutionellen Kongruenz“ (perfect mapping) erfüllt ist.“¹⁴⁵ Institutionelle Kongruenz stellt den Referenzpunkt für die Beurteilung von abweichenden Formen des Föderalismus

¹⁴⁰ Vgl. Zimmermann u.a. (2009), S. 195.

¹⁴¹ Blankhart (2010), S. 537.

¹⁴² Vgl. NKR (2015): E-Government in Deutschland vom Abstieg zum Aufstieg, S. 3.

¹⁴³ Blankart (2007), S. 15.

¹⁴⁴ Coase (1960).

¹⁴⁵ Blankart (2008), S. 547.

dar. Liegt sie vor, dann herrscht „fiskalische Äquivalenz“¹⁴⁶. Staaten versuchen durch umfassende institutionelle Verankerungen von Finanzausgleichsmechanismen, Arrangements und Finanztransfers die Effekte eines Auseinanderfallens von Nutznießern, Entscheidungsträgern und Steuerzahlern abzumildern, was sich jedoch als schwierig erweist. In der Praxis lassen sich häufig Durchbrechungen der institutionellen Kongruenz und des Konnexitätsprinzips feststellen.¹⁴⁷ In Deutschland führt z.B. die konkurrierende Bundesgesetzgebung (Art. 74 GG), die der Bund wahrnimmt, aber die Länder nach Art. 84 GG durchführen, zu einem Mischsystem, „in dem die Nutznießer, Steuerzahler und Entscheidungsträger nicht mehr übereinstimmen und sich institutionelle Inkongruenz einstellt.“¹⁴⁸

2.4.3 Zwischenfazit

Die Gestaltung des Staatsaufbaus mit der Zuordnung von unterschiedlichen Kompetenzen an die verschiedenen (föderalen) Ebenen ist stets das Ergebnis einer Abwägung entgegenlaufender Prinzipien. Eine möglichst hohe regionale Präferenzgerechtigkeit steht dabei der Ausschöpfung von Skaleneffekten gegenüber.

Die Mehrstufigkeit von Staaten bringt für die bessere Rechtsetzung die Herausforderung, dass rechtsetzende und vollziehende Ebenen auseinanderfallen können. Es stellt sich die Frage, wie sie über die bestehenden Kompetenzgrenzen der (föderalen) staatlichen Ebenen hinaus ihre volle Wirkung entfalten kann. Gesetzgebung und Vollzug müssten im Sinne einer effektiven besseren Rechtsetzung fest miteinander verzahnt werden, da sie beide wesentliche Phasen des Regelkreises darstellen und wesentliche Determinanten für ein *gutes Recht* in einer ganzheitlicheren Perspektive sind. Eine ganzheitliche bessere Rechtsetzung, welche einen möglichst effizienten Vollzug miteinschließt, muss daher die Trennung von Rechtsetzung und Vollzug überwinden. Die angemessene Beteiligung und Mitwirkung der vollziehenden Ebenen an der besseren Rechtsetzung sowie die sinnvolle Integration beider Ebenen in ein gesamtstaatliches Konzept mit entsprechenden Mechanismen und Instrumenten sind hierfür zentral.

2.5 Vollzugsbenchmarking als Instrument des Qualitätsregelkreises im Exekutivföderalismus

In diesem Abschnitt wird die Einbettung von Benchmarking als ein Instrument besserer Rechtsetzung in den Qualitätsregelkreis der besseren Rechtsetzung thematisiert. Zunächst

¹⁴⁶ Olson (1969).

¹⁴⁷ Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung führt in seinem Gutachten zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern hierzu eine Reihe von Beispielen an. Siehe BWV (2015), S. 15.

¹⁴⁸ Blankhart/Fasten (2011), S. 326.

erfolgen eine Einführung und eine Begriffsbestimmung (Abschnitt 2.5.1), danach wird die Rolle von Leistungsvergleichen und Benchmarking im öffentlichen Sektor diskutiert (Abschnitt 2.5.2) und auf die Erfahrungen in föderalen Staaten eingegangen (Abschnitt 2.5.3). Diese werden im Anschluss im Hinblick auf ein Vollzugsbenchmarking bewertet (Abschnitt 2.5.4).

2.5.1 Benchmarking: Einführung und Begriffsbestimmung

Eine einheitliche Definition von Benchmarking hat sich durch die vielfache Verwendung des Begriffs nicht ausgebildet. Als kleinster gemeinsamer Nenner lässt sich Benchmarking definieren als: „Ein systematischer Vergleich von Vorgehensweisen mit denen anderer Organisationen, der es ermöglicht, Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Leistung zu verbessern.“¹⁴⁹ Benchmarking ist somit ein Managementwerkzeug, dessen Ziel es ist, durch den systematischen Vergleich, zu besseren Lösungen zu kommen.¹⁵⁰ Es soll die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit steigern. In der wörtlichen Bedeutung bezeichnet Benchmarking den Vergleich von Maßstäben. Maßstab (Benchmark) ist dabei ein festgelegter Bezugswert oder Prozess. Benchmarking kann zweierlei sein, ein Bewertungswerkzeug oder ein Lern- und Anpassungswerkzeug.¹⁵¹ Wissenschaftliche Begründungen für den Einsatz des Benchmarkings finden sich in der Wettbewerbstheorie, der Neuen politischen Ökonomie, der Institutionenökonomik sowie im Managerialismus.¹⁵² Die wichtigste Funktion des Benchmarkings ist die Simulation von Wettbewerb. Es wird dabei davon ausgegangen, dass Organisationen in einem Wettbewerbsumfeld darum bemüht sind, ihre Position zu verbessern, indem sie ihre Produkte, Organisation oder Prozesse verändern.¹⁵³

In der Diskussion werden häufig die Begriffe Benchmarking, Leistungsvergleich und Leistungsmessung synonym verwendet, obwohl eine genauere Differenzierung erfolgen sollte: Unter *Leistungsmessung* versteht man die Ermittlung der Leistungsfähigkeit über Kennzahlensysteme und Performanzindikatoren. Bei einem *Leistungsvergleich* handelt es sich um eine institutionalisierte, organisationsübergreifende Leistungsmessung (Kennzahlenvergleiche). Die kennzahlengestützte Leistungsmessung ist eine Voraussetzung für den Leistungsvergleich. *Benchmarking* bezeichnet schließlich die Identifikation herausragender Leistungen und/oder Lösungen anhand von Leistungsvergleichen, um Lehren für die Organisation abzuleiten.

¹⁴⁹ Glossar, Excellence Modell – EFQM 2010, S. 52. Siehe weiterführend Bouckaert/Halligan (2008).

¹⁵⁰ Kuhlmann u.a. (2004), Seckelmann (2010), Ebinger/Bogumil (2012).

¹⁵¹ Vgl. Fenna (2010), S. 12.

¹⁵² Thau (2009), S. 71 ff.

¹⁵³ Vgl. Thau (2009), S. 82.

Der Ursprung von Benchmarking liegt in der Privatwirtschaft. Gemeinhin wird die Firma Xerox Ende der 1970er Jahre als Beispiel angeführt. Das Unternehmen versuchte damals jene Organisation zu identifizieren, die als führend im Bereich Lagerwesen und Vertrieb angesehen werden konnte. Es ging also zunächst darum Praktiken als Benchmark zu identifizieren, die zu überdurchschnittlichen Ergebnissen führen. Der Benchmark stellt einen Referenzpunkt dar, um die Differenz zur eigenen Position bzw. Leistungsfähigkeit zu bestimmen und um den Fortschritt bei der Schließung der Lücke beobachten zu können. Er dient als Bewertungsmaßstab der aktuellen Leistung und/oder als Ziel für die kommende Periode.¹⁵⁴

Benchmarking lässt sich nach den Benchmarking-Partnern, nach der Benchmarking-Referenz, dem Benchmarking-Objekt und nach der Gestaltung des Benchmarkings differenzieren.¹⁵⁵

Hinsichtlich der Benchmarking-Partner bzw. der Benchmarking-Referenz kann nach internen oder externen Partnern unterschieden werden, also nach solchen innerhalb oder außerhalb der eigenen Organisation. Ein internes Benchmarking wird zumeist durchgeführt, um Verbesserungen durch einen höheren internen Wettbewerb zu erreichen. Diese Art von Benchmarking dient der Leistungsüberwachung und überträgt den Marktzwang nach innen. Internes Benchmarking kann nach Wollmann daher als ein „... intraorganisatorischer und intraadministrativer Quasi-Wettbewerb zwischen Handlungseinheiten und handelnden Gruppen“¹⁵⁶ bezeichnet werden. Beim externen Benchmarking richtet sich der Blick auf der Suche nach einer „best practice“ nach außen. Unter externes Benchmarking fallen Leistungsvergleiche zwischen verschiedenen Organisationseinheiten wie z.B. Unternehmen, Verwaltungsbehörden oder Kommunen, die auf der Basis einheitlicher Indikatoren interorganisatorisch bzw. interkommunal durchgeführt werden. Daneben lässt sich differenzieren, ob der Benchmark horizontal, d.h. auf gleicher politischer Ebene, oder vertikal, auf unterschiedlichen politischen Ebenen, durchgeführt wird oder ob der Vergleich mit Benchmarkingpartnern innerhalb oder außerhalb des Sektors erfolgt.

Als Benchmarking-Objekt kann alles entlang der Prozesskette zur Erstellung von Gütern und Dienstleistungen dienen. Hierunter können Inputs (Steuergrößen: finanzielle, materielle und personelle Ressourcen), Strukturen, Prozesse, Output und Outcomes fallen. Daneben braucht es Kriterien oder ein Bewertungssystem mit dem das Benchmarking-Objekt beurteilt werden kann. In der öffentlichen Verwaltung kann sich ein Benchmarking z.B. sowohl auf

¹⁵⁴ Thau, (2009), S. 41.

¹⁵⁵ Vgl. Thau (2009), S. 38 ff.

¹⁵⁶ Wollmann (2004), S. 39.

die Kosten von Verwaltungsdienstleistungen als auch auf die Leistungen der Verwaltungen beziehen.

Auch können Benchmarks nach der Art ihrer Durchführung kategorisiert werden, ob es sich um freiwilliges oder um erzwungenes Benchmarking handelt, ob es öffentlich, teil-öffentlich oder nichtöffentlich ist oder ob die Ergebnisse veröffentlicht werden.

Schließlich lässt sich der Benchmarking-Prozess nach verschiedenen Phasen differenzieren. Der Ablauf eines typischen Benchmarkings gliedert sich in die Phasen Planung, Analyse, Integration und Umsetzung.¹⁵⁷ In der Planungsphase erfolgt die Konzipierung des Benchmarkings und es werden Ziele, Objekte, Kriterien und Verhaltensweisen festgelegt. In der Analysephase erfolgt die Erhebung, Dokumentation und Validierung. Die Integrationsphase umfasst die Gegenüberstellung der Kennzahlen der Benchmarking-Partner. In der Umsetzungsphase werden neue Ziele realisiert und auf einzelne Bereiche übertragen und häufig ein Aktionsplan aufgestellt.

2.5.2 Benchmarking im öffentlichen Sektor

Benchmarking dient im öffentlichen Bereich primär als Instrument zur Ersetzung des Wettbewerbs. Der öffentliche Sektor ist in der Regel keinem direkten marktwirtschaftlichen Wettbewerbsdruck ausgesetzt, da er in vielen Bereichen einziger Anbieter ist bzw. eine Art bürokratisches Monopol bzw. eine Monopolstellung besitzt. Benchmarking wird als ein Wettbewerbssurrogat gesehen, das Effizienz, Effektivität, Innovationsfähigkeit und Bürgernähe der öffentlichen Verwaltung steigern kann.¹⁵⁸ Zur Begründung des Einsatzes von Benchmarking wird häufig darauf verwiesen, dass die Monopolstellung der öffentlichen Verwaltung negative Effekte habe, zu einem ineffizienten Ressourceneinsatz und einer mangelnden Anpassung an die Bedürfnisse der Bürger führen würde.¹⁵⁹ Gegen diese Argumentationslinie wird allerdings dagegen gesetzt, dass öffentliche Einrichtungen insoweit im Wettbewerb stünden, als dass bei einer dauerhaft niedrigen Performance eine Übertragung der Aufgabenerfüllung auf private Akteure erwogen werden könnte.¹⁶⁰ Gleichwohl können Leistungsvergleiche den fehlenden Wettbewerb zwischen Verwaltungen ersetzen. Sie ermöglichen eine Standortbestimmung der einzelnen Behörden in Bezug auf Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung.

Seit den Reformbestrebungen des „New Public Management“ bzw. dem Neuen Steuerungsmodell hat Benchmarking auch im öffentlichen Sektor eine große Bedeutung. Benchmarks sind zu einem wichtigen Instrument der Verwaltungsmodernisierung

¹⁵⁷ Vgl. Thau (2009), S. 28 ff.

¹⁵⁸ Vgl. z.B. Färber (2004).

¹⁵⁹ Vgl. Verweis auf: Niskanen (1971) und Leibenstein (1966).

¹⁶⁰ Vgl. Thau (2009), S. 82.

geworden.¹⁶¹ In seiner Urform diene Benchmarking der Beurteilung von Verwaltungsleistungen. Es hat zunächst die Funktion Informationen über die Qualität von Verwaltungsleistungen oder deren Effizienz im Vergleich zu anderen Verwaltungsprodukten und -organisationen bereitzustellen (Organisationsbenchmark). Benchmarking bedient sich dabei in erster Linie einer quantitativen, auf Indikatoren gestützten Methodik.¹⁶² Es lässt sich in ein strategisches Controlling einbinden. Eine Reihe von Merkmalen wie die Identifizierung von best practices, die Anreize zum Lernen und Verbessern und sein Potenzial zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit haben Benchmarking zu einem wichtigen Bestandteil der heutigen öffentlichen Verwaltung werden lassen. Leistungsvergleiche kommen in grundsätzlich allen öffentlichen Aufgabengebieten in Betracht.

Im Vergleich zur Privatwirtschaft ist die Zielfunktion des öffentlichen Sektors eine andere. Im öffentlichen Sektor ist nicht der *Output* entscheidend, sondern vielmehr der *Outcome*. Der Outcome ist jedoch ein multidimensionales Phänomen, so dass sich das grundsätzliche Problem stellt, wie Outcomes gemessen werden können. Der öffentliche Sektor produziert zwar auch Outputs, doch sollen diese aber zielgerichtet einen bestimmten Outcome erreichen, der zur Lösung eines gesellschaftlichen oder ökonomischen Problems beiträgt. Neben dem Messproblem stellen sich auch die Probleme, welche Zeithorizonte zu betrachten sind, welche Variablen tatsächlich für den Erfolg der Maßnahmen maßgeblich sind und ob sie durch politisches Handeln überhaupt beeinflusst werden können. Die zentrale Frage ist dabei die des kausalen Wirkungszusammenhangs zwischen Handlungsalternativen und Outcome, denn Benchmarking wird implizit davon ausgegangen, dass der Benchmark durch bestimmte Handlungen tatsächlich beeinflusst werden kann. Ein erfolgreiches Benchmarking im öffentlichen Bereich hängt daher insbesondere von der Entwicklung robuster und verlässlicher Indikatoren ab, sowohl für den Prozess als auch für den Outcome.

Benchmarking kann Anreize für bestimmte (unerwünschte) Verhaltensweisen setzen. Dies gilt für den Privatsektor aber insbesondere auch für die öffentliche Verwaltung. Es entsteht bspw. das Risiko der Adaption von Benchmarking-Lösungen, die sich für den individuellen Kontext als ungeeignet erweisen. Hierzu können mögliche Sanktionssysteme verstärkend beitragen, die mit bestimmten Benchmarking-Ergebnissen verknüpft werden.¹⁶³ Eine mögliche Folge kann das sogenannte „teaching to the test“ sein, durch dass die gemessene Performanz dadurch verstärkt wird, dass weniger fassbare oder mittelbare Desiderate bzw. nicht gemessene Bereiche vernachlässigt werden und Ressourcen entsprechend anders eingesetzt werden. Da aber Indikatoren bestenfalls unvollständige Repräsentationen von politischen Zielvorstellungen sind, besteht das Risiko „to hit the target, but miss the

¹⁶¹ Vgl. Kuhlmann (2011).

¹⁶² Seckelmann (2010), S. 202.

¹⁶³ Zu den Folgen siehe auch Fenna/Knüpling (2015), S. 320/321.

point“¹⁶⁴. Ein zweites Problem entsteht durch „gaming“. Damit ist gemeint, dass Leistungsvergleiche Anreize geben können, Aktivitäten durch strategisches Verhalten so zu strukturieren, dass die gewünschten Ergebnisse erreicht werden, ohne dass eine Verbesserung bei den tatsächlichen Ergebnissen eintritt. Bei der Gestaltung von Benchmarks ist darauf zu achten, dass solche Anreize möglichst vermieden werden.

Zum Schluss muss darauf hingewiesen werden, dass es trotz des Verbreitungsgrades bislang nur wenige empirische Untersuchungen zu Benchmarking im öffentlichen Sektor gibt. Damit bleiben die von Van Helden/Tillema formulierten Kernfragen ihrer „Benchmarking Theory for the Public Sector“ weitgehend unbeantwortet.¹⁶⁵ Es bleibt u.a. offen, unter welchen Umständen Organisationen bereit sind an einem Benchmarking teilzunehmen und die daraus gewonnenen Informationen zu nutzen, um ihre Leistung zu verbessern oder welche Ergebnisse von der Durchführung eines Benchmarkings zu erwarten sind. Ebenso wenig ist auf der Basis harter Performanzdaten bekannt, welchen Nettoeffekt Leistungsvergleiche liefern.¹⁶⁶ Gleichwohl ist die Anwendung und Verbreitung von Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung in verschiedenen Staaten untersucht worden.¹⁶⁷

2.5.3 Benchmarking in föderalen Staaten

Es gibt eine große Bandbreite an Benchmarkingerfahrungen sowohl in Einheitsstaaten als auch innerhalb von Föderalstaaten und zwischen unabhängigen Ländern. Leistungsvergleiche kommen in einer großen Variationsvielfalt vor. Das Forum of Federations führte von 2009 bis 2013 ein Programm mit dem Titel „Benchmarking in Federal Systems“ durch, in dem die Erfahrungen bei der Einführung und Durchführung von Benchmarkingmethoden in föderalen Systemen zusammengetragen wurden.

Der aus der Föderalismustheorie ableitbare implizite Wettbewerb um die beste Lösung kann als ein Vorteil föderaler Systeme gegenüber unitarischen Staatswesen gesehen werden. Die Einführung von Innovationen im gesamten öffentlichen Sektor kann im Fall des Scheiterns hohe Kosten verursachen, die bei der Einführung in einem Gliedstaat bzw. einer subnationalen Jurisdiktion begrenzt bleiben. In Föderalstaaten stehen die dem Zentralstaat nachgeordneten Jurisdiktionen in einem Innovationswettbewerb. Wenn die Innovation in einem Gliedstaat erfolgreich ist, „setzt sich die gute innovative Angebotslösung durch Nachahmungswettbewerb auch bei anderen Jurisdiktionen durch.“¹⁶⁸ Aus dieser Perspektive

¹⁶⁴ Radnor (2008).

¹⁶⁵ Vgl. Van Helden/Tillema (2005).

¹⁶⁶ Vgl. Sanger (2008) und (2012).

¹⁶⁷ Hervorzuheben ist u.a. das Projekt „Benchmarking in der öffentlichen Verwaltung: ein europäischer Ländervergleich“, vgl. Kuhlmann/Jäkel (2013) und Jäkel/Kuhlmann (2013).

¹⁶⁸ Färber (2004), S. 10, vgl. Oates (1977) und Breton (1996), S. 30 ff.

kann ein impliziter Wettbewerb durch Leistungsvergleiche und Benchmarks den Gliedstaaten Vorteile bringen. In der Praxis kommt ein solcher Wettbewerb allerdings aus unterschiedlichen Gründen eher selten vor. Zu den Gründen zählen, dass Regierungen nicht experimentieren wollen, die Abschätzung von Leistungen und die Identifizierung von best practices in der Praxis schwierig ist, Politikziele wertebeladen sein können und sich daher objektiven Maßstäben entziehen, Regierungen keine Selbstbewertung durchführen möchten, die Mechanismen für jurisdiktionsübergreifendes Lernen unzureichend sind oder ein auf eine Vereinheitlichung hinauslaufenden Einfluss der Zentralregierung abgelehnt wird.¹⁶⁹ Es stellt sich daher immer grundsätzlich die Frage, weshalb sich die Regierungen der Gliedstaaten einem horizontalen Benchmark aussetzen und damit einen aktiven Anstoß für eine Leistungsbewertung geben sollten. Sie sind nur den eigenen Wählern verantwortlich und könnten im Falle einer schlechten Performanz ohnehin abgewählt werden.

In verschiedenen (föderalen) Staaten ist Benchmarking gleichwohl institutionalisiert. Australien gilt als ein Vorreiter, denn es war der erste Föderalstaat, in dem Benchmarking systematisch als Instrument in den intergouvernementalen Beziehungen eingesetzt wurde und wo nunmehr bereits Erfahrungen über mehr als zwei Jahrzehnte vorliegen.¹⁷⁰ Auch in der Schweiz gibt es „softe“ Ansätze für die Einführung von Benchmarking.¹⁷¹ In anderen Staaten hat es ebenfalls größere länder- bzw. bundesstaatenübergreifende Benchmarkings gegeben wie etwa in den USA im Zusammenhang mit dem „No Child Left Behind Act“ (NCLB).¹⁷² Australien und Neuseeland führten in den Jahren 2009 und 2010 erstmals einen staatenübergreifenden Leistungsvergleich der Regulierungen im Bereich der Lebensmittelsicherheit durch.¹⁷³ Ziele waren die Vermeidung unnötigen Erfüllungsaufwands, die Erreichung einer höheren Konsistenz und die Reduzierung von regulativen Dopplungen. In dieser Untersuchung konnten Möglichkeiten zur Verbesserung der Regelungen im Bereich Lebensmittelsicherheit und für ihre Durchsetzung sowie zur Senkung des Erfüllungsaufwands identifiziert werden. Der Vergleich legte verschiedene Unterschiede zwischen den Ländern bzw. Bundesstaaten offen, u.a. über nationale Standards hinausgehende Vorgaben sowie Inkonsistenzen bei der Beurteilung der Risiken bestimmter Lebensmittel. Für Unternehmen, die an verschiedenen Orten tätig sind, konnten Unterschiede bei den Kosten und der Dichte der Regulierungen nachgewiesen werden (etwa höhere Kosten und strengere Regulierungen für Lebensmittelexporteure in Australien im Vergleich zu Neuseeland). Neben staatenübergreifenden Rechtsvergleichen können auch

¹⁶⁹ Vgl. Fenna (2010), S. 22, vgl. auch Kuhlmann (2004).

¹⁷⁰ Zu den Erfahrungen vgl. Fenna (2010) und Fenna (2013) und Australian Productivity Commission (2011).

¹⁷¹ Siehe Wachter (2012).

¹⁷² Siehe Wong (2012).

¹⁷³ Australian Productivity Commission (2009).

Vergleiche innerhalb eines Landes wichtige Ergebnisse liefern. Eine weitere in Australien durchgeführte Evaluierung identifizierte Unterschiede zwischen nationalen und subnationalen Jurisdiktionen bei den rechtlichen Vorgaben und den Praktiken im Bereich Arbeitsplatzsicherheit.¹⁷⁴

In Deutschland unterbleibt im Vergleich zu anderen Staaten, wo eine Kultur „des sich Vergleichens“ weiterverbreitet ist, ein systematisches Benchmarking (außerhalb freiwilliger Beteiligung). Allerdings wiesen die in den Jahren 2009 und 2010 durchgeführten Einfacher-zu-Projekte sowie die in den Folgejahren durchgeführten Projekte der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates zum Erfüllungsaufwand, die ebenenübergreifend und auch implizit vergleichend ausgerichtet waren, Elemente eines impliziten Benchmarkings auf. Auch in diesen Projekten konnten Unterschiede zwischen den subnationalen Vollzugsträgern festgestellt werden (Vgl. Zeitz 2013).

Die größte Trennlinie zwischen den durchgeführten Benchmarks, die im Project des Forum of Federations betrachtet wurden, bestand darin, ob sie als kooperatives oder kollegiales Benchmarking oder aber top-down gestaltet und durchgeführt wurden.¹⁷⁵ Die in den Föderalstaaten zu beobachtenden Modelle des kollegialen Benchmarkings, die nicht auf Hierarchie, explizite Ziele und Reputationseffekte bzw. Naming & Shaming ausgerichtet waren, ermunterten die Gliedstaaten am stärksten zu einer Teilnahme. Da die Beteiligung an Benchmarks ein kritischer Erfolgsfaktor ist, dürfte von der Durchführung derart gestalteter Benchmarks somit der stärkste Impuls für ein wettbewerbliches Verbessern und Lernen ausgehen.

2.5.4 Zwischenfazit

In der Gesamtschau wird deutlich, dass Benchmarking ein weitverbreitetes Werkzeug im Bereich der Verwaltungsmodernisierung im öffentlichen Sektor ist. Es dient insbesondere zur Simulation eines fehlenden Wettbewerbs und zur Förderung der Leistungsfähigkeit. Die grundsätzliche Zielrichtung von Leistungsvergleichen ist mit den Zielen der besseren Rechtsetzung gut vereinbar. Leistungsvergleiche und Benchmarking stehen in einer engen Beziehung zum Instrument der Evaluation, wenn sie auch nicht den gleichen Tiefegrad und Umfang aufweisen.

Der Überblick über den Einsatz von Benchmarking im öffentlichen Sektor zeigte allerdings auch, dass es trotz des weiten Verbreitungsgrades bislang vergleichsweise wenige Leistungsvergleiche im Zusammenhang mit der besseren Rechtsetzung oder Better Regulation gibt. Der Fokus derzeitiger Leistungsvergleiche liegt zumeist auf Input- und Outputindikatoren, selten werden dagegen die Vollzugsprozesse verglichen, die aus der

¹⁷⁴ Vgl. Access Economics (2009).

¹⁷⁵ Fenna/Knüpling (2015), S. 327 ff.

Erfüllung rechtlicher Vorgaben resultieren. Im föderalen Kontext gibt es zwar rechtsvergleichende Untersuchungen, der Fokus liegt aber, von einigen Ausnahmen (wie etwa in Australien und den Einfacher-zu-Projekten in der Bundesrepublik) abgesehen, nicht auf dem Vollzug des auf nationaler Ebene gesetzten Rechts durch die (föderale) Gliedstaaten und Kommunen.

Da föderale Staatswesen prädestiniert für Vergleiche sind, werden insofern die Potenziale von föderalstaatlichen und insb. exekutivföderalistischen Staatsgebilden nicht vollständig ausgeschöpft.¹⁷⁶ Die in den hier betrachteten Leistungsvergleichen verwendeten Indikatoren eignen sich jedoch nur bedingt für die Ziele der besseren Rechtsetzung, d.h. für die Erreichung eines effizienteren und effektiveren Rechts, da der konkrete Bezug zu rechtlichen Vorgaben oder einem Gesetz in der Regel fehlte. Die Referenzpunkte beziehen sich in der Regel nicht auf den Vollzug einzelner rechtlicher Vorgaben, sondern auf Input- und Outputindikatoren und setzen z.B. an Behörden an.

2.6 Konzeption des Vollzugsbenchmarkings

Die vorherigen Überlegungen haben aus theoretischer Perspektive ein Grundgerüst für ein Vollzugsbenchmarking als Instrument der besseren Rechtsetzung im föderalen Mehrebenenstaat geliefert. Ziel des Instruments ist es, Unterschiede im Vollzug von Recht transparent zu machen und mehr Wissen über den Vollzug insgesamt zu erzeugen, um horizontal wie vertikal zu einer besseren Rechtsetzung und einem effizienteren Vollzug beizutragen. Der Vollzug des höherrangigen Rechts durch die Länder kann durch (landes-)rechtliche Bestimmungen und Vorgaben der Gliedstaaten beeinflusst werden. Es kann Erweiterungen der Maßnahmen und „Bepackungen“ geben, die sich ebenfalls auf den Vollzug und den damit verbundenen (Erfüllungs-)Aufwand auswirken.

Vollzugsbenchmarking zielt auf die Optimierung des gegebenen Rechtsrahmens (d.h. rechtliche Vorgaben in Gesetzen, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften) und die Optimierung des Vollzugs und entsprechender Regelungen, die in die Vollzugskompetenz subnationaler Entscheidungsträger fallen, wie bspw. die Verortung von Zuständigkeiten und Verfahrensgestaltungen (Arbeitsorganisation in der Wohngeldbehörde oder die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen), ab. Durch Vollzugsbenchmarking wird eine bessere Analyse der Frage ermöglicht, ob Unterschiede im Erfüllungsaufwand zwischen den Ländern auf länderspezifische Regelungen und/oder auf unterschiedlichen Interpretationen des Bundesrechts durch die ausführenden Stellen zurückgeführt werden können. Vollzugsbenchmarking, hier konzipiert als eine Form der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, baut auf den Methoden der Ex-ante-GFA auf. Den Anknüpfungspunkt bilden rechtliche Vorgaben, die von den Vollzugsträgern bereits

¹⁷⁶ Vgl. Ebinger (2013), S. 136 ff.

vollzogen werden oder vollzogen werden sollen. Durch den Vergleich soll es zusätzliche Informationen generieren, ohne aber den Detailgrad einer vollständigen Kosten-Nutzen-Analyse aufzuweisen.¹⁷⁷ In diesem Sinne soll Vollzugsbenchmarking das „Lernen von 'guten Ideen und Lösungen'“¹⁷⁸ verwirklichen. Darüber hinaus soll die rechtsetzende Ebene auf Vollzugsprobleme hingewiesen werden. Vollzugsbenchmarking etabliert somit gleichzeitig einen vertikalen Rückkopplungsprozess von der vollziehenden auf die rechtsetzende Ebene. Im Regelkreis besseren Rechtsetzung kann es als Instrument sowohl ex post (d.h. bezogen auf in Kraft befindliche Regelungen) als auch ex ante (d.h. vor Verabschiedung neuer rechtlicher Vorgaben) eingesetzt werden.

In diesem Abschnitt wird aufbauend auf den vorangegangenen Überlegungen die Umsetzung eines Vollzugsbenchmarkings konkretisiert. Zunächst erfolgt eine formalisierte Darstellung des Vollzugsbenchmarkings in einem Zwei-Ebenen-Modell (Abschnitt 2.6.1), das als Bezugsrahmen für die Durchführung von Vollzugsbenchmarks dienen soll. Darüber hinaus werden die, aus der theoretischen Perspektive ableitbaren, Anforderungen für die Durchführung von Vollzugsbenchmarks diskutiert (Abschnitt 2.6.2) und die methodischen Herausforderungen bei der Umsetzung von Vollzugsbenchmarks, insb. bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands, behandelt (2.6.3).

2.6.1 Vollzugs- und Erfüllungsaufwand im Mehrebenensystem: Zwei-Ebenen-Modell

Dem Vollzugsbenchmarking liegt die Vorstellung zugrunde, dass die für den Vollzug zuständigen Akteure wie Gliedstaaten bzw. Länder und Kommunen (Vollzugs-)Laboratorien darstellen, in denen implizit unterschiedliche Vollzugslösungen erprobt werden können. Es wird dabei davon ausgegangen, dass die subnationalen Einheiten bei der Gestaltung des Vollzugs rechtlicher Vorgaben über bestimmte Spielräume verfügen. Diese können zum einen aus verfassungsmäßigen Zuordnungen von Vollzugskompetenzen und zum anderen durch die rechtlichen Vorgaben z.B. eines konkreten Gesetzes, das den subnationalen Einheiten bestimmte Rechte und Ermessensspielräume zuweist, bestimmt sein. Die Befolgung bzw. Erfüllung der rechtlichen Vorgaben könnte folglich aufgrund Wahrnehmung der Spielräume durch die vollziehenden Akteure sowie externer Faktoren mit unterschiedlich hohen Kosten bzw. einem unterschiedlich hohen Erfüllungsaufwand für die Normadressaten einhergehen.

Diese Zusammenhänge lassen sich durch ein Zwei-Ebenen-Modell für Rechtsetzung und Vollzug in einem föderalen Mehrebenensystem wie folgt darstellen:

¹⁷⁷ Vgl. Lodge und Wegrich (2015).

¹⁷⁸ Vgl. von Bandemer (2001), S. 406 ff.

Eine rechtliche Grundlage oder Rechtsquelle enthalte insgesamt S Vorgaben für die Normadressaten. S ist die Summe der Vorgaben, die sich aus I Vorgaben für den Normadressaten Bürger, J Vorgaben für den Normadressaten Wirtschaft und K Vorgaben für den Normadressaten Verwaltung zusammensetzt. In dem Mehrebenenmodell werden die Vorgaben von T Gliedstaaten, Ländern oder Behörden, die über Vollzugs- und Wahrnehmungskompetenzen verfügen („Vollzugsträger“), vollzogen. Die Vollzugsträger kombinieren die Produktionsfaktoren. Der gesamte Erfüllungsaufwand (EA), der aus der Befolgung einer rechtlichen Grundlage resultiert, lässt sich in den Erfüllungsaufwand für die einzelnen Normadressaten (Bürger, Wirtschaft und Verwaltung), nach Vorgaben und Vollzugsträgern aufschlüsseln. Er besteht aus der Summe des jeweiligen Erfüllungsaufwands für die Bürgerinnen und Bürger (EAB), die Wirtschaft (EAW) und die Verwaltung (EAV) über alle T Länder und alle S Vorgaben.

$$1. \quad EA(T, S) = EAB(T, I) + EAW(T, J) + EAV(T, K)$$

Die Gleichung (1) macht deutlich, dass die Senkung des Erfüllungsaufwands eines Normadressaten wie z.B. der Wirtschaft (EAW) allein, nicht dazu führen muss, dass eine gesamtwirtschaftliche Entlastung eintritt. Es muss vielmehr der Erfüllungsaufwand aller am Vollzug rechtlicher Regelung beteiligter Normadressaten betrachtet werden - hierzu gehören die Verwaltungen (EAV) und ggf. auch die Bürgerinnen und Bürger (EAB) -, um Substitutionen, Verlagerungen oder Überwälzungen des Erfüllungsaufwands von einem Normadressaten auf den anderen auszuschließen. Bei Vollzugsdienstleistungen muss berücksichtigt werden, dass die Normadressaten miteinander interagieren, so dass der Erfüllungsaufwand wechselseitig vom Verhalten der einzelnen Normadressaten abhängt. Der Erfüllungsaufwand des Bürgers hängt bspw. von der Vollzugsgestaltung durch die Vollzugsträger ab, der Erfüllungsaufwand der Verwaltung insbesondere von der Mitwirkung des Bürgers (externer Faktor). Für eine gesamtwirtschaftlich wirkungsvolle Optimierung von Recht und seinem Vollzug ist der gesamte Erfüllungsaufwand für alle Normadressaten in den Blick zu nehmen.

Im Mehrebenenmodell lässt sich der Erfüllungsaufwand weiter nach den $I+J+K$ Vorgaben, den Normadressaten und nach den T Vollzugsträgern zerlegen:

$$EA = \begin{pmatrix} eab_{11} & eab_{1i} & eab_{1I} & eaw_{11} & eaw_{1j} & eaw_{1J} & eav_{11} & eav_{1k} & eav_{1K} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ eab_{t1} & eab_{ti} & eab_{tI} & eaw_{t1} & eaw_{tj} & eaw_{tJ} & eav_{t1} & eav_{tk} & eav_{tK} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ eab_{T1} & eab_{Ti} & eab_{TI} & eaw_{T1} & eaw_{Tj} & eaw_{TJ} & eav_{T1} & eav_{Tk} & eav_{TK} \end{pmatrix}$$

In der Matrix stellt eab_{1I} den Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger für die Erfüllung der Vorgabe 1 in Land 1 dar. eav_{tk} stellt den Erfüllungsaufwand für die Verwaltung in Land t für die Vorgabe k dar. Die einzelnen Matrixelemente sind wiederum

Durchschnittswerte des Erfüllungsaufwands für die Normadressaten, die von einzelnen rechtlichen Vorgaben in einem bestimmten Land betroffen sind *ea_{ls}*. Hinter diesen Werten steht eine Verteilung des Erfüllungsaufwands für die einzelnen von der Regelung effektiv betroffenen Akteure, d.h. die am Vollzug beteiligten Normadressaten. Es handelt sich z.B. um den Erfüllungsaufwand von Bürgerinnen und Bürgern, die in einem Land aufgrund einer rechtlichen Vorgabe einen Antrag gestellt haben, oder eines Unternehmens, das in einem Land aufgrund einer rechtlichen Vorgabe bestimmte Angaben über seine Emissionen an die Verwaltung übermitteln muss oder einer Vollzugsbehörde, die auf Basis einer rechtlichen Grundlage vor Ort in Unternehmen Lebensmittelkontrollen durchführt.

In dem Modell wird der Erfüllungsaufwand, der den Normadressaten durch die Befolgung rechtlicher Grundlagen entsteht, als Bewertungsmaßstab für ein Benchmarking der Umsetzung und des Vollzugs von rechtlichen Grundlagen durch die dafür zuständigen Akteure (z.B. Länder und Kommunen) herangezogen. Mit dem Erfüllungsaufwand kommt ein einheitlicher Messmaßstab zur Anwendung. Neben dem Erfüllungsaufwand sind weitere Vergleichsmaßstäbe für Vollzugsbenchmarks denkbar, die ebenfalls Ziele der besseren Rechtsetzung sind, wie etwa die Kundenzufriedenheit, ein rechtssicherer Vollzug, ausreichende Kapazitäten etc. In der Wahrnehmung der Qualität von Vollzugsdienstleistungen aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger spielen häufig andere Faktoren eine Rolle als der Erfüllungsaufwand.¹⁷⁹ Im Zusammenhang mit den dienstleistungsökonomischen Grundlagen wurde darauf bereits hingewiesen, dass bei Dienstleistungen allein quantitative Maßstäbe zur Erfassung des Outputs häufig wenig aussagekräftig sind, da die erbrachten Dienstleistungen häufig sehr heterogen sind. Neben quantitativen sollten daher soweit möglich auch qualitative Kriterien für die Erfassung des Outputs in einem Vollzugsbenchmark herangezogen werden.

Das hier präsentierte Modell lässt sich auf andere Mehrebenensysteme übertragen und anwenden, so lässt sich z.B. auch für den Vollzug von Landesrecht durch die Kommunen oder für den Vollzug von EU-Recht durch die EU-Mitgliedstaaten.

2.6.2 Anforderungen an Vollzugsbenchmarking aus theoretischer Perspektive

Das Zwei-Ebenen-Modell stellt einen abstrakten Bezugsrahmen für die Durchführung von Vollzugsbenchmarks dar. Aus theoretischer Perspektive lassen sich verschiedene Anforderungen an ein Benchmarking des Vollzugs bestehenden Rechts ableiten, die bei der Durchführung von Vollzugsbenchmarks zu beachten sind:

¹⁷⁹ Vgl. hierzu Jann u.a. (2009), S. 45 ff. und Statistisches Bundesamt (2015).

1. Vollzugsbenchmarking muss das Auseinanderfallen von Rechtsetzung und Vollzug berücksichtigen und die Kompetenzen der unterschiedlichen (föderalen) Ebenen im staatlichen Mehrebenensystem beachten.
2. Vollzugsbenchmarking muss die Wegstrecke von Rechtsetzung zum Vollzug in Betracht nehmen und die dabei eingesetzten rechtlichen Steuerungsinstrumente und deren Konkretisierungen durch die verschiedenen Akteure berücksichtigen.
3. Es sollte die Handlungsspielräume der vollziehenden Akteure und die Dienstleistungseigenschaft des öffentlichen Verwaltungshandelns berücksichtigen.
4. Pathologien bei der Durchführung von Leistungsvergleichen und Benchmarks sollten vermieden werden.
5. Die Anforderungen an Benchmarkingmaßstab, die Benchmarkingpartner und –objekte sollten erfüllt werden.

Das Vollzugsmodell basiert auf drei wesentlichen Faktoren, die nachfolgend näher beleuchtet werden. Rechtsquellen (Gesetze, Verordnungen usw.) enthalten bestimmte Vorgaben, sie richten sich an Adressaten (Normadressaten wie Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung) und die Erfüllung der Vorgaben erfordert ökonomische Ressourcen und es entstehen Kosten (Erfüllungsaufwand für Befolgungs- und Erfüllungsaktivitäten).

Die **(rechtlichen) Grundlagen** stellen den ersten Anknüpfungspunkt für das Vollzugsbenchmarking und das **Vergleichs- bzw. Benchmarkingobjekt** dar. Sie lassen sich nach verschiedenen Kategorien differenzieren. Es kann sich um Gesetze, Verordnungen, Satzungen und Verwaltungsvorschriften, aber auch um weniger formalisierte Formen rechtlicher Steuerung wie etwa (Richtlinien, Erlasse und Anschreiben) handeln.¹⁸⁰ Die Rechtsquellen können unterschiedliche Urheber haben wie z.B. EU, Bund, Länder und ggf. andere zum Erlass von Rechtsvorschriften ermächtigte Akteure. Wesentlich ist, dass rechtliche Vorgaben vollzogen werden müssen um ihre Wirkung zu entfalten. Rechtsetzung und Vollzug sind zwei Seiten der gleichen Medaille und Teil des beschriebenen Regelkreises der besseren Rechtsetzung. Die Rechtsquellen können mehr oder weniger klare Handlungsanweisungen für die Normadressaten enthalten. Auch die Regelungsdichte der Rechtsquellen kann sich unterscheiden. Für die materielle Analyse von Rechtsquellen ist der Begriff der Vorgabe zentral: „Vorgaben sind Einzelregelungen, die bei den Normadressaten unmittelbar zur Änderung von Kosten, Zeitaufwand oder beidem führen“¹⁸¹. Vorgaben veranlassen „die Normadressaten, bestimmte Ziele oder Anordnungen zu erfüllen oder auch bestimmte Handlungen zu unterlassen. Dazu zählen auch Verpflichtungen zur Kooperation

¹⁸⁰ Zur weiteren Differenzierung von Gesetzestypen siehe Smeddinck (2014), S. 82 ff.

¹⁸¹ Statistisches Bundesamt (2012), S. 8

mit Dritten sowie zur Überwachung und Kontrolle von Zuständen, Handlungen, numerischen Werten oder Verhaltensweisen.“¹⁸² „Ein Merkmal von Vorgaben ist, dass Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie öffentliche Verwaltung ihnen Folge leisten müssen, um nicht gegen Rechtsvorschriften zu verstoßen oder etwaige Ansprüche auf staatliche Leistungen zu verlieren.“¹⁸³ Eine Rechtsquelle kann eine Vielzahl solcher Vorgaben enthalten, die sich an verschiedene Normadressaten richten. Ein Gesetz ist in der Regel ein Bündel von Vorgaben. Die Vorgaben können sich hinsichtlich des den Vollzugsträgern zugestandenen Ermessensbereichs und ihrer Verbindlichkeit (z.B. Kann-, Soll- vs. Mussvorschriften) unterscheiden. Daneben enthalten die Rechtsquellen häufig Verweise auf andere Rechtsquellen und untergesetzliche Regelungen (z.B. Verordnungen) und Ausführungsgesetzgebung (z.B. in Ländern). Voraussetzung für das Vollzugsbenchmarking ist eine umfassende Analyse der Rechtsquellen und ihrer Vorgaben, aber auch eine Bestandsaufnahme nachgeordneter rechtlicher Instrumente, die sich auf den Vollzug auswirken.

Vollzugsbenchmarking erfordert eine Auswahl geeigneter **Vergleichs- bzw. Benchmarkingpartner**. Am Vollzug der rechtlichen Vorgaben sind zumeist unterschiedliche **Akteure** (Vollzugsträger) bzw. Normadressaten beteiligt. Die Verfassungen von Staaten ordnen in der Regel die Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen und weisen sie verschiedenen föderalen oder staatlichen Ebenen zu. Wird ein durch vorrangiges Recht gesetzter einheitlicher Rechtsrahmen von mehreren (nachgeordneten) Akteuren auf gleicher Ebene vollzogen, ergeben sich Vergleichsmöglichkeiten für den Vollzug. Die Gliedstaaten bzw. Länder und Kommunen als Vollzugsträger des höherrangigen Rechts lassen sich als implizite „Vollzugslabore“ auffassen. Je nach Art und Herkunft der Rechtsquelle müssen jedoch die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen eines Staates für den Vollzug berücksichtigt werden. Für die Bundesrepublik Deutschland muss etwa auf die Vollzugstypen ländereigene Verwaltung, Bundesauftragsverwaltung und bundeseigene Verwaltung eingegangen werden, die mit unterschiedlichen großen Gestaltungsspielräumen und Gestaltungsrechten der Vollzugsträger einhergehen. Aus theoretischer Perspektive scheinen föderale Systeme für Leistungsvergleiche und Benchmarks geradezu prädestiniert, da sie in der Regel recht klare Kompetenzabgrenzungen aufweisen. Beim Vollzugsbenchmarking müssen die Kompetenzen der Gliedstaaten berücksichtigt werden und es muss untersucht werden, wie sie die ihnen zustehenden Kompetenzen wahrnehmen, denn aus der unterschiedlichen Wahrnehmung der Vollzugskompetenzen durch die subnationalen Akteure können sich Auswirkungen auf die Kosten bzw. Erfüllungsaufwand des Vollzugs ergeben.

¹⁸² Ebenda.

¹⁸³ Ebenda.

Schließlich muss ein geeigneter **Benchmarkingmaßstab** bestimmt werden. Hierbei geht es um die Wahl von Indikatoren, die als Benchmark herangezogen werden sollen. Die Interaktion der Normadressaten ist eine wesentliche Voraussetzung für den Vollzug rechtlicher Vorgaben, da es sich bei vielen Vollzugsleistungen um Dienstleistungen handelt. Beispiele sind die Bescheiderteilung eines Antrags auf Transferleistungen, die Erteilung von Genehmigungen, die Einhaltung von Grenzwerten, die Protokollierung eines Verkehrsunfalls etc. Ein Gesetz, das eine Antragstellung durch den Bürger und eine Entscheidung durch die Verwaltung verlangt, kann ohne eine der Verwaltung auferlegte Pflicht zur Antragsbearbeitung nicht vollzogen werden. Der Vollzug ist das Ergebnis eines Produktionsprozesses und der Kombination verschiedener Produktionsfaktoren. Bei diesem Produktionsprozess müssen knappe Ressourcen eingesetzt werden, bspw. in Form von Personal und Kapital. Die Herausarbeitung und Darstellung des Vollzugsprozesses ist ein wichtiger Schritt der Analyse und fördert das Verständnis über Interaktionsbedarfe, den Prozessablauf und die die Vollzugstätigkeiten. Die Ausführung der Vollzugstätigkeiten ist für die Normadressaten mit Anstrengungen verbunden. Beim Vollzug von rechtlichen Vorgaben entstehen den Normadressaten Kosten. Aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger kann der Aufwand durch die Einarbeitung/Beratung, Datenbeschaffung/-aufbereitung, Begutachtung, externer Kontakt, das Ausfüllen von Formularen, die Übermittlung und Wartezeiten entstehen. Für Wirtschaft und Verwaltung entsteht Aufwand durch Aktivitäten für Schulung/Fortbildung¹⁸⁴, Beratung, Sachbearbeitung¹⁸⁵, Begutachtung¹⁸⁶, externe Kommunikation¹⁸⁷, interne Kommunikation¹⁸⁸ und wie für den Bürger bei der Übermittlung¹⁸⁹. Um im Sinne einer besseren Rechtsetzung Anhaltspunkte für möglichst ressourcenschonende Vollzugslösungen identifizieren zu können, liegt es nahe,

¹⁸⁴ Anteiliger Zeitaufwand einer Mitarbeiterin/eines Mitarbeiters für Schulungen und Fortbildungen ausschließlich zu dem betrachteten Antragsverfahren und bezogen auf den einzelnen Antrag.

¹⁸⁵ Typische Arbeitsschritte/Aktivitäten: Eingangsdokumentation/Anlegen des Falles in elektronischen Systemen, Weitergabe des Antrags an die/den zuständige/n Bearbeiter/in, Verarbeitung/Auswertung und Archivierung von Unterlagen, Datenbeschaffung (z.B. Beschaffung ergänzender Informationen über den Versicherten), Ggf. Zusammenstellen der Unterlagen für den Begutachtungsdienst bzw. den Auftrag gebenden Kostenträger, Dateneingabe zum Erstellen von Bescheiden, Erstellen von Schreiben (bspw. Bescheide oder Terminanschreiben).

¹⁸⁶ Z.B. Aufwand der/s Gutachter/in für Vor- und Nachbereitung einer Begutachtung, Begutachtungsdauer beim Pflegebedürftigem vor Ort.

¹⁸⁷ Hierunter fällt die verbale und/oder schriftliche Kommunikation mit anderen Institutionen, Personen und Behörden.

¹⁸⁸ Hierzu zählen Sitzungen, Besprechungen ausschließlich innerhalb der eigenen Organisation und bezogen auf die einzelne Antragsbearbeitung.

¹⁸⁹ Zeitaufwand um Schriftstücke versandfertig zu machen, bspw. Kuvertieren für Postversand oder Formatieren für elektronischen Versand (nicht für die Erstellung der Schriftstücke; diese fallen unter Sachbearbeitung).

den Aufwand als Vergleichsmaßstab zu verwenden. Damit wird eine wesentliche Zielsetzung der besseren Rechtsetzung operationalisiert. Allerdings sollten Benchmarkingmaßstäbe geeignet sein, valide, zuverlässige und objektive Ergebnisse zu liefern, die für eine Optimierung von Rechtsetzung und Vollzug tatsächlich nutzbar gemacht werden können.

Bei der praktischen Durchführung und Gestaltung von Benchmarks ist darauf zu achten, dass bestimmte Pathologien verhindert werden. Hierzu zählen „gaming“, „teaching to the test“. Zudem sollten die Benchmarks so gestaltet werden, dass sich eine möglichst hohe Teilnahmebereitschaft bei den potenziellen Benchmarkingpartnern ergibt und eine möglichst gute Repräsentativität erreicht werden kann.

2.6.3 Ermittlung des Erfüllungsaufwands: $EA=f(x)$

Während das Modell einen Bezugspunkt für den Vergleich des Vollzugs rechtlicher Vorgaben bildet, stellt sich in der Praxis das Problem, wie und welche Daten bei den Normadressaten und Vollzugsträgern empirisch erhoben werden können. In Abschnitt 2.3.2.1 wurde bereits auf die besonderen Herausforderungen für die Ermittlung von Dienstleistungsoutputs eingegangen. Hierzu zählen vor allem die Heterogenität von Dienstleistungen, die Bestimmung der Qualität des Dienstleistungsoutputs und die Bedeutung des „externen“ Faktors. Der Erfüllungsaufwand geht auch aus keinen vorliegenden Statistiken hervor, sondern muss für jede rechtliche Vorgabe ermittelt oder abgeschätzt werden. Da es sich bei vielen Vollzugsleistungen um die Erbringung von Dienstleistungen handelt, entzieht sich ein Teil des Erfüllungsaufwands den Einflussmöglichkeiten der Vollzugsträger bei der Vollzugsgestaltung.

Eine weitere Herausforderung für die Ermittlung des Erfüllungsaufwands liegt in den vielfältigen Formen des Verwaltungshandelns, die jeweils sehr unterschiedlichen Produktionsprozessen und Produktionsfunktionen unterliegen. Der Gesetzesvollzug stellt sich im konkreten Fall so vielfältig wie das Verwaltungshandeln selbst dar, woraus sich ganz unterschiedliche Anforderungen an die Dienstleistungserbringung und ihre Qualität ableiten. Differenziert man die Verwaltung z.B. nach Aufgaben, so lassen sich unterscheiden:¹⁹⁰

- Ordnungsverwaltung (Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch Abwehr drohender Gefahren),
- Leistungsverwaltung (Gewährleistung und Verbesserung der Lebensbedingungen der Bürger durch Unterstützung einzelner (z.B. Sozialhilfe) oder Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen (z.B. Schulen)),
- Gewährleistungsverwaltung (Sicherstellung der Leistungserbringung durch Private),

¹⁹⁰ Vgl. Maurer (2010), S. 513 ff.

- Lenkungsverwaltung (Förderung und Steuerung des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens),
- Abgabenverwaltung (Beschaffung erforderlicher Geldmittel aus Steuern und Abgaben) und
- Bedarfsverwaltung (Beschaffung von Personal und Sachmittel für die Verwaltungstätigkeit).

Bei einer Vielzahl der Tätigkeiten des klassischen Gesetzesvollzugs handelt es sich im Kern um Dienstleistungen, die seitens öffentlicher Institutionen erbracht werden. Für die Produktion von Dienstleistungen bedarf es externer Produktionsfaktoren bspw. in der Form der Mitwirkung oder Informationen des Bürgers oder des Unternehmens, ohne die eine „Produktion“ des Vollzugs nicht möglich ist. Der Zeitaufwand von Bürgerinnen/Bürgern oder der Wirtschaft für die Erfüllung rechtlicher Vorgaben, aber auch der Verwaltung bei einer Antragstellung dürfte insbesondere von der Komplexität der individuellen Fallkonstellation und den zu erfüllenden Nachweispflichten abhängen. Bei der Beantragung von Wohngeld hängt der Aufwand für die Antragstellung und damit auch für die Antragsbearbeitung durch die Behörden insbesondere von der Situation des antragstellenden Haushalts ab wie etwa der Zahl der Haushaltsangehörigen, der Zahl der Einkommensquellen und der Frage, ob Wohnraum untervermietet wird, ob Unterhaltsverpflichtungen bestehen oder ob ein Haushaltsmitglied bestimmte Sozialleistungen bezieht.¹⁹¹ Alle diese Angaben spielen für die Bewilligung und Ermittlung des Wohngeldanspruchs eine Rolle, so dass entsprechende Angaben bei der Antragstellung gemacht werden müssen.

Das empirische Problem bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands entsteht dadurch, dass die Verwaltung zwar einen Einfluss auf die Vorkombination der ihr zugänglichen Produktionsfaktoren für die Herstellung ihrer Leistungsbereitschaft hat, der Erfüllungsaufwand aber gerade von externen Faktoren abhängt. Die Verwaltung kann vorab nur versuchen, eine ideale Leistungsbereitschaft durch eine optimale Vorkombination interner Produktionsfaktoren herzustellen. Die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft sind bei der Dienstleistungsproduktion Koproduzenten. Sie bestimmen durch die Art und Weise sowie die Qualität ihrer Mitwirkung an der Dienstleistungsproduktion den Erfüllungsaufwand der Behörden aktiv mit.

Aufgrund der herausgehobenen Stellung der Vollzugsträger und ihren Einfluss auf die Vollzugsgestaltung, erscheint es am zweckmäßigsten die Erhebung des Erfüllungsaufwands im Rahmen von Vollzugsbenchmarks auf die Verwaltungen zu konzentrieren. Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands durch Befragungen werden die Bürgerinnen und Bürger in der Regel nach dem Aufwand gefragt, der ihnen bei der Befolgung einer rechtlichen

¹⁹¹ Vgl. hierzu z.B. Zeitz (2015) zum Umfang verschiedener Antragsformulare für das Wohngeld.

Vorgabe entstanden ist (z.B. bei der Antragstellung). Der Erfüllungsaufwand hängt jedoch entscheidend von der individuellen Ausgangssituation und subjektiven Faktoren ab. Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands, der den Verwaltungen entsteht, wird dagegen in der Regel auf einen „durchschnittlichen Fall“ und eine durchschnittlich effiziente Fallbearbeitung abgestellt. Diese unterschiedlichen Perspektiven müssen bei der Auswertung und Interpretation der erhobenen Daten beachtet werden. Bei der Ermittlung der Daten wird vernachlässigt, dass bei der Erbringung der Dienstleistung Interaktionen zwischen den Normadressaten erforderlich sind, die sich wechselseitig und entscheidend auf den Erfüllungsaufwand der anderen am Vollzug beteiligten Normadressaten auswirken können.

Ein anderes Problem bei Vollzugsbenchmarks kann darin bestehen, dass rechtliche Vorgaben den Spielraum der Verwaltung stark begrenzen können. Je nach Art der zu erfüllenden Aufgabe, der Regelungsdichte und des Regelungsgrades verfügt die Verwaltung über unterschiedlich große Spielräume für die Gestaltung des Vollzugs. Es geht hierbei um die Frage des „ob“ und des „wie“ der Aufgabenerfüllung sowie um die Art der zu vollziehenden Aufgaben. Die Erfüllung **rein administrativer Aufgaben** unterscheidet sich von Aufgaben, für deren Leistungserbringung primär **öffentliche Einrichtungen** vorzuhalten sind:

- Bei administrativen Aufgaben ist der Gestaltungsspielraum in der Regel sehr begrenzt. Im Bereich der hoheitlichen Ordnungsverwaltung (z.B. Ausweis-, Pass- und Meldewesen, Standesamt, Bauaufsicht, Gewerbe- und Gaststättenrecht, Straßenverkehrsrecht) ist die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung vielfach durch Gesetze und Rechtsverordnungen sowie durch Richtlinien und Verfahrensvorgaben häufig sehr detailliert geregelt. Damit sollen ein einheitlicher Verwaltungsvollzug und die rechtliche Gleichbehandlung gewährleistet werden. Das „ob“ und „wie“ der Aufgabenwahrnehmung ist in diesen Fällen erheblich eingeschränkt. Dies gilt insbesondere für Rechtsansprüche auf Leistungsgewährungen. Gestaltungsspielräume beim Vollzug und auch Konsolidierungspotenziale bestehen bei reinen administrativen Aufgaben im Wesentlichen bei der allgemeinen Organisation der Verwaltung und der Vollzugsverfahren, bei der Personalbemessung, der Ausstattung der Arbeitsplätze und bei zentralen Diensten.
- Wenn für die Erfüllung rechtlicher Vorgaben öffentliche Einrichtungen erforderlich sind, ergeben sich je nach Aufgabe weitergehende Anforderungen an die Bedarfsplanung, den Bau, die Einrichtung bzw. Ausgestaltung sowie den laufenden Betrieb. Die Anforderungen an öffentliche Einrichtungen können je nach Art der zu erfüllenden Aufgabe ebenfalls sehr unterschiedlich sein. Die Größe von Kindergartengruppen und der entsprechende Personal- bzw. Betreuungsschlüssel

können bspw. sehr detailliert vorgegeben werden, während sich andere Bereiche durch eine geringere Regelungsdichte und damit größere Ermessens- und Gestaltungspotenziale auszeichnen.

Schließlich muss berücksichtigt werden, dass öffentliche Dienstleistungen, die durch die Vollzugsträger und Verwaltungen erbracht werden, unterschiedliche Qualitätsgrade aufweisen können. Qualitätsdifferenzierungen bei Dienstleistungen dürften in der Regel mit unterschiedlichem Erfüllungsaufwand für die einzelnen Normadressaten einhergehen. Sofern Vergleiche gemacht werden sollen, ist die Erfassung der Qualität der produzierten Dienstleistungen daher wichtig, besonders für jene Vollzugs- und Verwaltungsdienstleistungen, bei denen die Vollzugsträger über hinreichend große (Vollzugs-)Spielräume bei der Vollzugsgestaltung und der „Produktion“ des Vollzugs verfügen und bei denen eine Differenzierung der Qualität möglich ist. Unterschiede bei Vollzugsdienstleistungen können bspw. auch darin bestehen, dass die öffentlichen Einrichtungen oder Verwaltungen bestimmte Erfüllungsaktivitäten für andere Normadressaten (nicht) übernehmen und diese somit bei bestimmten Handlungen entlasten bzw. belasten. Es ist daher zu beachten, dass bei der Dienstleistungsproduktion verschiedener Vollzugsträger (Faktor T) unterschiedliche Aktivierungsgrade vorliegen können, die sich auf den Erfüllungsaufwand der am Vollzug beteiligten Normadressaten auswirken. Aber auch bei der Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen kann es entsprechende Unterschiede geben, wenn die Vollzugsträger Spielräume bei der zu erbringenden bzw. zu erfüllenden Leistung unterschiedlich wahrnehmen können (z.B. begrenzte Öffnungszeiten, bestimmte Anzahl von Plätzen, unterschiedliche Versorgungsniveaus/Abdeckung für bestimmte Leistungen).

Da die Verwaltungen als Vollzugsträger die Anbieter der Dienstleistungen sind, sollte sich die Ermittlung des Erfüllungsaufwands für ein Vollzugsbenchmarking auf sie konzentrieren. Für ein Vollzugsbenchmarking werden zum einen Angaben zum Erfüllungsaufwand benötigt, zum anderen braucht man Angaben über die Entscheidungen, die Verwaltungen und Vollzugsträger im Rahmen ihrer Kompetenzen getroffen haben sowie über ggf. unterschiedliche Qualitätsgrade bei den erbrachten Dienstleistungen. Dies ist erforderlich, um ermessen zu können, wie der Erfüllungsaufwand von der Vollzugsgestaltung beeinflusst wird. Es sind letztlich die Vollzugsträger, die als Endadressat der rechtlichen Vorgaben im Rahmen der ihnen zustehenden Gestaltungsspielräume Entscheidungen über die Leistungserbringung und Vollzugsgestaltung treffen. Daneben sollten zur Stärkung der vertikalen Dimension des Vollzugsbenchmarkings, d.h. als Rückkopplungsmechanismus von der vollziehenden auf die rechtsetzende Ebene, die Informationsvorsprünge und das Wissen der Vollzugsträger als Anwender der rechtlichen Vorgaben für eine bessere Rechtsetzung genutzt werden. Daher sollten neben dem Erfüllungsaufwand auch vorhandene Vollzugsprobleme und mögliche Entlastungsvorschläge in den Erhebungen bei den Vollzugsträgern thematisiert werden.

3 Die Vollzugslücke des Konzepts zur besseren Rechtsetzung der Bundesregierung

In diesem Kapitel werden die Rahmenbedingungen für Rechtsetzung und Vollzug in der Bundesrepublik, das Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung sowie die Nutzung von Leistungsvergleichen untersucht, um die Frage zu beantworten, ob die Durchführung eines Vollzugsbenchmarkings unter den besonderen Bedingungen des deutschen Falls Sinn ergibt.

Zunächst werden hierzu die wesentlichen institutionellen Rahmenbedingungen für Rechtsetzung und Vollzug von Bundesrecht dargestellt. Hierzu werden die Verteilung der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen und die Instrumente zur Vollzugssteuerung im bundesdeutschen Mehrebenensystem vertiefend betrachtet und auf die Verflechtungen zwischen Bund und Länder eingegangen (Abschnitt 3.1). Darüber hinaus wird ein Augenmerk auf die Konsequenzen dieser Strukturen wie etwa Evidenzen für Vollzugsunterschiede zwischen den Ländern gelegt. Anschließend wird das Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung beleuchtet (Abschnitt 3.2). Ein Schwerpunkt liegt dabei auf der Frage, wie es die Herausforderungen des Auseinanderfallens von Rechtsetzung und Vollzug im bundesdeutschen Exekutivföderalismus adressiert. Hierzu werden die institutionelle Verankerung, die Methodik, die Instrumente und die Maßnahmen der besseren Rechtsetzung kritisch unter dem Blickwinkel des Qualitätsregelkreises und den Zielen der besseren Rechtsetzung betrachtet. Im Anschluss wird die Anwendung von Benchmarking und Leistungsvergleichen in der Bundesrepublik thematisiert (Abschnitt 3.3). Es erfolgt eine Bestandsaufnahme des Einsatzes und der Umsetzung von Leistungsvergleichen. In diesem Zusammenhang werden die rechtlichen Grundlagen und die Umsetzung des Art. 91d Grundgesetz ebenso diskutiert wie die Nutzung von Leistungsvergleichen auf Bundesebene, in den Ländern und bei den Gemeinden. Am Ende des Kapitels wird auf Basis der Ergebnisse der einzelnen Teilabschnitte analysiert, ob in der Bundesrepublik ein Bedarf für Vollzugsbenchmarks bestehen könnte und ob sie das Konzept der besseren Rechtsetzung sinnvoll ergänzen könnten (Abschnitt 3.4).

3.1 Der Exekutivföderalismus in Deutschland als Steuerungsproblem des Rechts

Das bundesdeutsche Modell grenzt sich von anderen Föderalstaaten wie Australien, Kanada und den Vereinigten Staaten insbesondere dadurch ab, dass die Entscheidungsebene und die Gesetzgebungskompetenzen in vielen Bereichen beim Bund verortet sind, während die Verantwortung für die Umsetzung und die Verwaltung den Gliedstaaten bzw. den Ländern zugeordnet wird. Mit dieser Verteilung und Verschränkung der Kompetenzen wird im

bundesdeutschen Föderalstaat der Konflikt zwischen Einheit und Vielfalt gelöst.¹⁹² Als Bezeichnung für dieses System haben sich die Begriffe des Exekutiv-, Verwaltungs- und Vollzugsföderalismus durchgesetzt. Der Exekutivföderalismus stellt somit eine besondere Zwischenform von dualistischem und unitarischem Staatsaufbau dar. Die Gesetzgebung entspricht einem unitarischen Modell, das aber von einem dualistischen Vollzug geprägt ist. Diese Überkreuzstellung macht umfangreiche und weitgehende Kooperationen der beiden Ebenen erforderlich:¹⁹³ Bundesgesetze können nur durch die Mitwirkung der Länder wirksam ausgeführt werden. Die Länder sind auf den Bund angewiesen, in dem er mangels eigener Gesetzgebungskompetenzen in bestimmten Bereichen Gesetze erlässt. Die Funktionsfähigkeit des Systems in der Verwaltungspraxis hängt insbesondere von der Kooperation der „vertikalen wie ... horizontalen Fachbruderschaften des administrativen Sachverstandes“ ab.¹⁹⁴ Als Kompensation für den Kompetenzverlust im Bereich der Gesetzgebung sind den Ländern Beteiligungsrechte über den Bundesrat eingeräumt. Zudem haben sie die Verwaltungshoheit und damit die Kontrolle über die Umsetzung der Rechtssetzungsakte.¹⁹⁵ Gleichwohl macht der Exekutivföderalismus komplizierte Verflechtungen der verschiedenen Ebenen erforderlich. Es gibt ein umfassendes Verhandlungssystem, das durch zahlreiche Bund-Länder-Gremien geprägt wird.

Die Ebenen der Verwaltungen stehen im Exekutivföderalismus in einem hierarchischen Verhältnis der Über- und Unterordnung.¹⁹⁶ Für den Bereich des landeseigenen Vollzugs von Bundesrecht liegt die Rechtsaufsicht beim Bund, die Fachaufsicht bei den obersten Landesbehörden. Bei der Bundesauftragsverwaltung liegt dagegen auch die Fachaufsicht beim Bund. Diese Mehrebenenstruktur erlaubt eine funktionale Trennung von Vollzug und Kontrolle. Im Exekutivföderalismus lassen sich anders als im System des dualen Föderalismus die faktischen bzw. tatsächlichen Verantwortungsbereiche von Bund und Gliedstaaten häufig allerdings nur schwer zuordnen.

Die Vorteile dieses Verwaltungsföderalismus kommen nach Färber „...dann zur Geltung, wenn die übergeordnete föderative Ebene nur diejenigen Sachverhalte zentral reguliert, die effektiv notwendig sind. Wird den dezentralen Jurisdiktionen im Übrigen freigestellt, wie sie die durch Bundes- oder Europarecht vorgeschriebenen öffentlichen Leistungen erbringen wollen – wobei hier je nach regionalen Präferenzen durchaus erhebliche Unterschiede der Aufgabenerfüllung optimal sein können –, dann korrespondieren c.p. im Übrigen auch die Ausgabenbelastungen für die Aufgabenerfüllung mit den Unterschieden in den regionalen

¹⁹² Vgl. Hanschel (2013), S. 82.

¹⁹³ Vgl. Sanden (2005).

¹⁹⁴ Isensee (2008), § 126, Rn. 206; vgl. Wagener (1979), S. 215.

¹⁹⁵ Hanschel (2013), S. 96.

¹⁹⁶ Vgl. hierzu Benz (2011), S. 11 und 18.

Präferenzen.“¹⁹⁷ Die möglichen Vorteile des Exekutivföderalismus liegen somit darin, dass zwar nicht bei Rechtsetzung, so aber doch beim Vollzug eine optimale Berücksichtigung regionaler Präferenzen, eine kostenminimale Produktion eines bestimmten öffentlichen Leistungsangebots, ein effizienzfördernder Innovationswettbewerb im öffentlichen Sektor und eine hohe Anpassungsfähigkeit des föderativen Systems an Veränderungen der Umwelt in Bezug auf Art und Umfang öffentlicher Aufgabenerfüllung bei gleichzeitiger Wahrung der Einheit des Rechtsrahmens erreicht werden kann. Dies führt u.a. dazu, dass Zuständigkeiten in verschiedenen Bundesländern bei unterschiedlichen Stellen angesiedelt sein können. Die Bundesländer können somit als implizite Vollzugslaboratorien angesehen werden, die auf ihrem Territorium und in ihrem Verantwortungsbereich nach idealen Vollzugslösungen für bundesrechtliche Vorgaben suchen und diese umsetzen. Als Ziel des Exekutivföderalismus lässt sich ableiten: So viel Zentralisierung bei der Rechtsetzung wie nötig, so viel Regionalisierung/Dezentralisierung im Vollzug wie möglich. Die operativen Verwaltungs- und Vollzugstätigkeiten verlangen häufig Kundenkontakt. Sie ist damit tendenziell auf einer dezentraleren Ebene anzusiedeln, um die Nähe zum Bürger sicherzustellen. Die Beziehungen zwischen der rechtsetzenden Ebene (Bund) und der vollziehenden Ebene (Länder) ist von einem Prinzipal-Agenten-Verhältnis geprägt. Es liegen Informationsasymmetrien und Interessendivergenzen zwischen den Akteuren auf den verschiedenen Ebenen vor. Die dezentralen Einheiten haben bessere und detailliertere Kenntnisse über den Vollzug von Programmen und Gesetzen.

Wenn man das System des Exekutivföderalismus betrachtet, muss man auch die Regelungen zur Finanzierung der Aufgaben ansprechen. Eine wesentliche Konsequenz des Exekutivföderalismus ist, dass die Länder über die Kosten nicht vollständig selbst entscheiden können. Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung unterliegen die Länder den Weisungen durch den Bund, so dass sie ihr Ausgabenverhalten nicht selbst steuern können. Doch auch im Regelfall, der landeseigenen Verwaltung, können die Länder ihre Ausgaben, die sie zu tragen haben, nur eingeschränkt selbst steuern. Die Länder verfügen zwar über die Verwaltungshoheit, allerdings ist ihr Umsetzungsspielraum in der Regel begrenzt, während die Kosten durch Bundesrecht vorbestimmt werden.¹⁹⁸ Der Exekutivföderalismus macht es daher schwierig die Kostenverantwortung eindeutig zu bestimmen, „...zumal es nicht nur darum geht, wer die Kosten verursacht, sondern auch, wem die Kosten zugerechnet werden sollten.“¹⁹⁹ Im Exekutivföderalismus mit seiner funktionalen Aufgabenverteilung wird die Frage der politischen Kostenentscheidung verwässert. Bestimmte Kompensationsmechanismen bestehen nur bei Geldleistungsgesetzen. Die Länder sind dem Bund allerdings

¹⁹⁷ Färber (2004).

¹⁹⁸ Vgl. hierzu Kirchhof (2007), S. 173 ff.

¹⁹⁹ Hanschel (2013), S. 227.

insoweit nicht völlig ausgeliefert, als dass die Kosten der Verwaltung auch davon abhängen, wie effizient sie den Vollzug des Bundesrechts gestalten.²⁰⁰ Bei der Bundesauftragsverwaltung entsteht eine besondere Problematik durch die entgegenlaufenden Interessen von Bund und Ländern. Für die Länder, welche gemäß Art. 104a Abs. 5 GG die Verwaltungskosten tragen, dürfte ein kostengünstiger Vollzug im Vordergrund stehen, während für den Bund, der gemäß Art. 104a Abs. 3 S. 2 GG Hauptträger der Zweckausgaben ist, eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Sachmittel von Bedeutung ist. Eine eindeutige Gesetzeskausalität im Hinblick auf die Kostenfolgen ergäbe sich nur dort, wo Gesetzgebung und Vollzug grundsätzlich in einer Hand liegen würden.²⁰¹

3.1.1 Gesetzgebung und Vollzug, Verflechtungen im deutschen Mehrebenensystem

Die Bundesrepublik Deutschland als föderaler Bundesstaat ist in Bund, Länder, Regierungsbezirke, Kreise und Gemeinden gegliedert. Nach einer Zählung im Oktober 2013 waren 1.967 Bundesgesetze und 3.523 Verordnungen mit insgesamt 112.030 Einzelvorschriften in Kraft, ohne die Gesetze und Rechtsverordnungen der 16 Bundesländer.²⁰² Verwaltungsvorschriften und andere untergesetzliche sowie informale Steuerungsinstrumente sind hierbei noch nicht berücksichtigt. Für einen vollständigen Überblick über das Recht wären allerdings ebenso noch die Satzungen der Kommunen, völkerrechtliche Vereinbarungen und das auf das Bundesrecht ausstrahlende EU-Recht zu berücksichtigen.²⁰³ Der Rechtsbestand in der Bundesrepublik bindet das Verwaltungshandeln der Verwaltungen auf Bundesebene, in den 16 Bundesländern, in den 401 Kreisen (294 Landkreisen und 107 kreisfreie Städte) und in den 11.056 Gemeinden.²⁰⁴

Die Feststellung der OECD, dass Deutschland der Ansicht ist, „dass die Komplexität eines föderalen Staatsaufbaus durch den Vorteil des Wettbewerbs zwischen den Ländern

²⁰⁰ Vgl. hierzu auch Blankart (2007), S. 142.

²⁰¹ Vgl. u.a. Koriath (2007). Zu den möglichen Vorschlägen zur Entflechtung etwa durch eine weitere Verlagerung der Kompetenzen, den Übergang zu einem Trennsystem oder die Herbeiführung eines stärkeren Wettbewerbs zwischen den Bundesländern durch eine Stärkung der Finanzautonomie siehe Hanschel (2013), S. 265 ff; Lenk (2000) und Waldhoff (2007).

²⁰² Vgl. Pressemeldung der LexXpress GmbH vom 13. Januar 2014, abrufbar unter <http://www.premiumpresse.de/gesetze-rechtsprechung/statt-buerokratieabbau-gesetzesflut-im-jahr-2013-PR2398799.html> (Stand: 15. August 2016).

²⁰³ Einen Überblick über das gesamte aktuelle Bundesrecht gibt es im Internet unter www.gesetze-im-internet.de. Die Webseite wird durch das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz in einem gemeinsamen Projekt mit der juris GmbH bereitgestellt. Unter www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de gibt es eine weitere Datenbank über Verwaltungsvorschriften der obersten Bundesbehörden, die von der Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums des Innern ebenfalls in Kooperation mit der juris GmbH bereitgestellt wird.

²⁰⁴ Basis Verwaltungsgliederung in Deutschland am 30. Juni 2017.

aufgewogen wird“²⁰⁵ macht das Grundmuster des Modells deutlich. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Beziehung von Bund und Ländern. Der föderale Staatsaufbau in der Bundesrepublik geht auf eine starke föderale Tradition zurück und sorgt für ein hohes Maß an Komplexität und einen hohen Koordinierungsaufwand. Die föderalistische Grundordnung und die starke Position der Länder als ein Gegengewicht zur Macht des Bundes ist ein Kennzeichen der Bundesrepublik. Durch die engen Verflechtungen zwischen Bund und Länder wird das Modell auch als kooperativer Föderalismus bezeichnet. Es zeichnet sich dadurch aus, „dass sowohl Aufgaben und Ausgaben als auch Steuern nicht mehr allein einer Ebene zugeordnet werden, sondern dass zwei oder gar drei Ebenen gemeinschaftlich oder arbeitsteilig tätig werden.“²⁰⁶

Mit der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I, bei der es sich um die bis dahin umfangreichste Änderung des Grundgesetzes handelte, wurde das Verhältnis und die Zuständigkeiten von Bund und Ländern klarer gefasst. Die Reform stärkte die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in den Bereichen mit supranationaler Bedeutung, schaffte die Rahmengesetzgebung ab und ordnete zuvor konkurrierende Kompetenzen zwischen Bund und Ländern neu. Die Gesetzgebungskompetenzen der Länder wurden ebenfalls erweitert.

Das Grundgesetz folgt dem sogenannten doppelte Regel-Ausnahme Prinzip.²⁰⁷ Es ist danach zunächst von einer Allzuständigkeit der Länder auszugehen, wenn dem Bund keine besonderen Kompetenzen zugewiesen werden. Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist grundsätzlich (Regel) Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt (Ausnahme). Dies gilt für die Gesetzgebung wie für die Verwaltung bzw. den Vollzug. Die Länder haben nach Art. 70 Abs. 1 GG das Recht zur Gesetzgebung (Regel), soweit das Grundgesetz nicht dem Bund die Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Ausnahme). Hinsichtlich der Ausführung gilt: Die Länder führen ihre eigenen Gesetze selbst aus. Die Bundesgesetze werden nach Art. 83 Abs. 1 GG durch die Länder als „eigene Angelegenheit“ ausgeführt (als Regelfall), soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt (Ausnahme). Bei den Ausnahmen handelt es sich einerseits um die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder „im Auftrag des Bundes“ (Art. 85) und andererseits um die Ausführung durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts (Art. 86 GG).

Die Bundeskompetenz umfasst vor allem den Bereich der Gesetzgebung. Die Länderkompetenz erstreckt sich angesichts des eher schmalen Bereichs eigener

²⁰⁵ OECD (2010), S. 26.

²⁰⁶ Zimmermann u.a. (2009), S. 198.

²⁰⁷ Vgl. Trute (2012).

Gesetzgebungszuständigkeit insbesondere auf die Verwaltung und den Vollzug von Bundesgesetzen.²⁰⁸ Die horizontale Gewaltenteilung (Aufteilung der Gesetzgebungsmaterien) wird so durch eine vertikale Gewaltenteilung („Vollzugsföderalismus“) ergänzt.²⁰⁹ Der Großteil der Verwaltungszuständigkeit liegt dann auch tatsächlich bei den Ländern (und Gemeinden), die die Gesetze des Bundes als eigene Angelegenheit (Art. 83 Abs. 1 GG) oder eben im Auftrag des Bundes (Art. 85 Abs. 1 GG) ausführen. Der Bund ist somit, außer in wenigen Bereichen, in denen er über eigene Verwaltungsstrukturen verfügt (Art. 87 GG), auf die Verwaltungstätigkeiten der Länder angewiesen. In der Praxis werden 74-90 Prozent der ausführungsbedürftigen Bundesgesetze von den Kommunen ausgeführt²¹⁰, da die Länder im Regelfall den Vollzug von Bundesgesetzen an die Kommunen übertragen. Der Endadressat der Rechtsnormen im Bereich der Verwaltung ist damit vor allem die kommunale Ebene, die damit maßgeblicher Gesetzesvollzieher ist (Vollzugsträger).

3.1.1.1 Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen

Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen ist in Abschnitt VII des Grundgesetzes geregelt.

Art. 70 Abs. 1 GG bestimmt, dass die Länder „das Recht der Gesetzgebung (haben), soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“. Dies verwirklicht das Regel-Ausnahme-Verhältnis zugunsten der Länder. Seit der Föderalismusreform sind die ausschließliche Gesetzgebung, die konkurrierende Gesetzgebung mit Erforderlichkeitsklausel, die konkurrierende Gesetzgebung ohne Erforderlichkeitsklausel, die konkurrierende Gesetzgebung mit landesgesetzlicher Abweichungsmöglichkeit sowie die Grundsatzgesetzgebung²¹¹ zu unterscheiden.

Im Bereich der **ausschließlichen Gesetzgebung** des Bundes dürfen die Länder nur gesetzgebend tätig werden, wenn sie durch ein Bundesgesetz dazu ermächtigt werden. Die entsprechenden Materien betreffen entweder nur den Bund oder sind solche, die aus sachlichen Gründen bundeseinheitlich geregelt werden müssen. Neben dem Katalog des Art. 73 GG fällt auch die Gesetzgebung über Zölle und Finanzmonopole unter die ausschließliche

²⁰⁸ In der Praxis umfasst der größte Teil des Gesetzesvollzugs der Länder nicht den Landesvollzug von Landesgesetzen: „Vielmehr sind aufgrund der weiten Fassung der Enumerativkataloge der Art. 84 ff GG die Landesverwaltung im Bundesauftrag (Art. 85 GG) sowie die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit (Art. 84 Abs. 1 GG) inzwischen der Normalfall.“ Sanden (2005), S. 373.

²⁰⁹ Vgl. Krings (2014), S. 56.

²¹⁰ Bogumil/Holtkamp (2013), S. 8.

²¹¹ Die Grundsatzgesetzgebung erscheint nicht als eigener Gesetzgebungstyp im Grundgesetz, sondern taucht in Art. 109 Abs. 4 GG (Haushaltsrecht) und in Art. 140 GG (Ablösung der Staatsleistungen an die Kirchen) auf.

Gesetzgebung des Bundes, wie auch Materien, die nach Bestimmungen des Grundgesetzes „durch Bundesgesetz“ zu regeln sind.

Solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 72 Abs. 1 GG nicht durch Gesetz Gebrauch macht, haben die Länder im Bereich der **konkurrierenden Gesetzgebung** die Befugnis zur Gesetzgebung. Der Bund hat somit den Vorrang (Vorranggesetzgebung des Bundes), die Länder sind nur subsidiär zuständig. Art. 72 Abs. 3 GG eröffnet den Ländern von einem erlassenen Gesetz des Bundes in bestimmten, der konkurrierenden Gesetzgebung unterliegenden Bereichen durch eigene Gesetz abweichende Regelungen zu treffen.²¹² Der Bund ist zur Gesetzgebung befugt, wenn ein Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 GG vorliegt. Die Erforderlichkeitsklausel²¹³ des Art. 72 Abs. 2 GG relativiert die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes und gibt dem Bund das Recht zur (konkurrierenden) Gesetzgebung nur, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“²¹⁴

Die Gesetzgebungskompetenzen der Länder umfassen die Bereiche Schulrecht, Hochschulrecht, Denkmalschutzrecht, Rundfunkrecht, Staatskirchenrecht, Feiertagsrecht, allgemeines Polizeirecht, Bauordnungsrecht, Raumordnungsrecht im Lande, Straßenrecht (mit Ausnahme der Bundesfernstraßen), Kommunalrecht sowie das Verwaltungsorganisationsrecht und das Verwaltungsverfahrenrecht im Landesbereich.

Neben den Gesetzgebungskompetenzen sind ebenfalls die Regelungen zum Erlass von **Rechtsverordnungen** (Art. 80 GG) bedeutsam, da sie in der Rechtssetzungspraxis von erheblicher Bedeutung sind. Rechtsverordnungen werden von Exekutivorganen erlassen und stehen im Schnittpunkt von Gesetzgebung und Verwaltung. Sie dienen der konkretisierenden und weiterführenden Ergänzung von Gesetzen und werden daher der Legislativen zugerechnet. Nach Art. 80 Abs. 1 GG kann der Gesetzgeber die Regierungsorgane nur durch ein Gesetz, das Inhalt, Zweck und Ausmaß der zu erlassenen Rechtsverordnung bestimmt, zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen.

²¹² Zu den Bereichen, in denen die sogenannte Abweichungsgesetzgebung möglich ist, zählen das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine), der Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes), die Bodenverteilung, die Raumordnung, der Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen) sowie die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

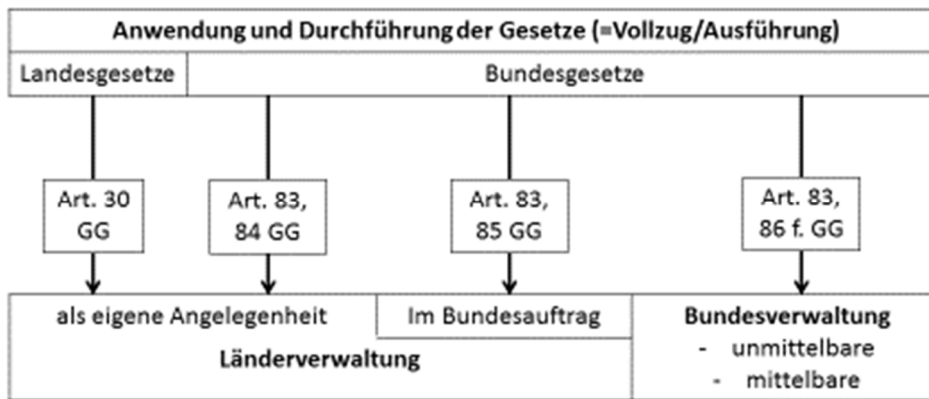
²¹³ Zur Erforderlichkeitsklausel siehe die Ausführungen in Maurer (2010), S. 525, Rn. 33-36.

²¹⁴ Hierunter fallen das Ausländerrecht, die öffentliche Fürsorge, das Recht der Wirtschaft, die Regelung der Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung, das Lebensmittelrecht, das Straßenverkehrsrecht, das Staatshaftungsrecht und das Gentechnikrecht.

3.1.1.2 Vollzugskompetenzen nach dem Grundgesetz

Die unterschiedlichen Verwaltungs- und Vollzugstypen bedürfen einer genaueren Betrachtung hinsichtlich der Gestaltungs- und Eingriffsmöglichkeiten des Bundes. Es lassen sich drei Grundtypen der Ausführung von Bundesgesetzen unterscheiden:

Abbildung 4: Vollzugs- und Verwaltungskompetenzen in der Bundesrepublik



Quelle: Eigene Darstellung. Sodan/Ziekow (2014), S. 172.

Auch beim Gesetzesvollzug durch die Länder gibt es enge Verflechtungen zwischen Bund und Ländern. Bei den beiden Typen der Verwaltung von Bundesgesetzen durch die Länder, als eigene Angelegenheit nach Art. 83 GG oder im Auftrag des Bundes nach Art. 85 GG, kann der Bund im Hinblick auf den Vollzug seiner Gesetze auf die Länderverwaltung Einfluss nehmen. Trotz der Länderzuständigkeit für die Ausführung der Gesetze macht der Bund von seinen sogenannten Ingerenzrechten intensiven Gebrauch, insbesondere von der Möglichkeit, mit Zustimmung des Bundesrates Vorgaben für das Verwaltungsverfahren der Länder und die Einrichtung ihrer Behörden zu machen.²¹⁵

Trotz dieser Eingriffsrechte des Bundes stellten der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und der Bundesrechnungshofes in zahlreichen Fällen fest, dass die von diesen Instrumenten zu erwartenden steuernden und auf einen ordnungsgemäßen, wirtschaftlichen, gleichmäßigen und bundesweit einheitlichen Vollzug abzielenden Wirkungen auf die Verwaltungsarbeit der Länder oftmals nicht eingetreten sind.²¹⁶ Als Ursachen werden negative Anreize, die aus den Verflechtungsstrukturen der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen sowie die Finanzverflechtungen zwischen Bund und Ländern resultieren, angeführt.²¹⁷

²¹⁵ Weiterführend zu den Einwirkungsrechten des Bundes siehe Dittmann (2008).

²¹⁶ Siehe hierzu beispielhaft die Bemerkungen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) zur Gewährung von Unterhaltsvorschuss (0.11 BWV 2015).

²¹⁷ Vgl. hierzu z.B.: Papier (2012).

3.1.1.2.1 Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit

Der Vollzug von Bundesrecht durch die Länder als „eigene Angelegenheit“ nach Art. 84 GG stellt den Regelfall dar. Dieser Verwaltungstyp kommt stets dann zur Anwendung, wenn verfassungsrechtlich keine andere Vollzugsform vorgesehen ist. Der Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder als „eigene Angelegenheit“ bedeutet, dass die Länder die Bundesgesetze wie „ihre eigenen Gesetze“ vollziehen. Es handelt sich um originäre Landesverwaltung und das Vollzugsrecht der Länder ist maßgeblich. Der Bund verfügt jedoch über bestimmte Aufsichts- und Einwirkungsrechte, um den ordnungsgemäßen Vollzug zu gewährleisten. Diese Rechte sind in Art. 84 GG festgelegt. Im Einzelnen gilt (vgl. Maurer 2010, S. 596 ff.):

- Bundesgesetzliche Regelungen: Der Bund kann durch Bundesgesetz Vorschriften über die Organisation, die Zuständigkeit und das Verfahren erlassen. Das grundsätzlich geltende Vollzugsrecht der Länder wird in diesem Fall durch Bundesrecht überlagert und beschränkt. Die Länder können aber wiederum davon abweichende Regelungen für ihren Bereich erlassen (Abweichungsgesetzgebung). Nur in Ausnahmefällen, wenn etwa ein besonderes Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung des Verwaltungsverfahrens besteht, entfällt die Abweichungsbefugnis.²¹⁸
- Die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen, d.h. verwaltungsinterne Regelungen, die für die nachgeordneten Landesbehörden bei der Ausführung der Bundesgesetze verbindlich sind.
- Bundesaufsicht: Die Bundesregierung hat darüber zu wachen, dass die Länder, d.h. die jeweils zuständigen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsträger des Landes, die Bundesgesetze dem geltenden Recht gemäß ausführen. Es handelt sich um eine Rechtskontrolle, keine Zweckmäßigkeitskontrolle. Als mögliches Aufsichtsmittel können Beauftragte an die obersten Landesbehörden und subsidiär auch an nachgeordnete Landesbehörden entsendet werden.
- Wenn die Bundesregierung im Rahmen der Bundesaufsicht Rechtsverletzungen feststellt, kann sie die Beseitigung dieser Mängel fordern. Wenn die Mängelrüge erfolglos bleibt, kann der Bundesrat das Bundesverfassungsgericht anrufen.
- Einzelweisungen: Ausnahmsweise kann der Bundesregierung durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates die Befugnis verliehen werden, für besondere Fälle

²¹⁸ Das Bundesgesetz bedarf aber dann der Zustimmung des Bundesrats.

Einzelweisungen zu erteilen, die grundsätzlich an die obersten Landesbehörden (Landesminister) zu richten sind, im Dringlichkeitsfalle aber auch an nachgeordnete Landesbehörden gerichtet werden können. Die Einzelweisungen können nicht nur Rechtsfragen, sondern auch Sachfragen betreffen. Sie sind interne Weisungen im Sinne des Verwaltungsrechts, also keine (von den Ländern oder Dritten anfechtbare) Verwaltungsakte.

3.1.1.2.2 Vollzug der Bundesgesetze im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung)

Zweiter Verwaltungstyp ist die Bundesauftragsverwaltung. Sie ist nur dann zulässig, wenn sie für eine bestimmte Materie ausdrücklich vorgeschrieben ist, durch ein Bundesgesetz eingeführt oder durch fakultative Bundesauftragsverwaltung zugelassen ist. Die Bundesauftragsverwaltung ist eine Form der Landesverwaltung, mit größeren Ingerenzmöglichkeiten des Bundes.

Es ist zwischen der obligatorischen Auftragsverwaltung, sofern die Auftragsverwaltung im Grundgesetz selbst verbindlich festgelegt ist und der fakultativen Auftragsverwaltung, nach welcher der Gesetzgeber berechtigt, aber nicht verpflichtet ist, die Auftragsverwaltung einzuführen, zu differenzieren. Bei den Materien für obligatorische Auftragsverwaltung handelt es sich um die Bundestraßenverwaltung (Art. 90 Abs. 2 GG), die Finanzverwaltung (Art. 108 Abs. 3 GG) und Geldleistungsgesetze (Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG)²¹⁹. Die fakultative Auftragsverwaltung umfasst die Bundeswasserstraßenverwaltung (Art. 89 Abs. 2), die Durchführung des Lastenausgleichs (Art. 120a GG), die Verteidigungsverwaltung (Art. 87b Abs. 2 GG), die Kernenergieverwaltung (Art. 87c GG) und die Luftverkehrsverwaltung (Art. 87d Abs. 2 GG). Auch im Falle der Auftragsverwaltung bestimmt sich der Vollzug der Bundesgesetze nach Vollzugsrecht (Organisations- und Verfahrensrecht) der Länder.

Es handelt es sich zwar auch in diesem Fall um Landesverwaltung, aber der Bund verfügt über weitergehende Aufsichtsrechte und stärkere Einwirkungsmöglichkeiten. So kann er zusätzlich zu den Eingriffsrechten im Fall der Verwaltung durch die Länder „als eigene Angelegenheit“ die einheitliche Ausbildung der Beamten und Angestellten regeln. Weiterhin kann die Bundesregierung nach Art. 85 Abs. 2 GG bei der Bestellung der Leiter der Mittelbehörden mitwirken.²²⁰ Die Bundesaufsicht erstreckt sich nicht nur, wie bei der Eigenverwaltung, auf die Rechtmäßigkeit, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit des

²¹⁹ Geldleistungen lassen sich als „geldliche, einmalige oder fortlaufende Zahlungen aus öffentlichen Mitteln an Dritte, denen keine Gegenleistung korrespondiert“ definieren (Vgl. Pieroth, in Jarass/Pieroth, Grundgesetz Kommentar, 11. Auflage 2011, Art. 104a Rn. 5).

²²⁰ In der Praxis ist die Mitwirkung kaum von Bedeutung, da es hierbei um Mittelbehörden geht, die ausschließlich mit Auftragsangelegenheiten betraut sind, vgl. Maurer (2010), S. 598.

Gesetzesvollzugs (Art. 85 Abs. 4 GG). Der Bund übt somit sowohl die Rechts- als auch die Fachaufsicht aus. Daher kann bei Ermessensentscheidungen nicht nur geprüft werden, ob die rechtlichen Bindungen und Grenzen des Ermessens beachtet worden sind, sondern auch, ob die Ausführung sachlich vernünftig und politisch angemessen ist, wobei die Vorstellungen der Bundesregierung maßgeblich sind. Auch im Hinblick auf die Weisungsbefugnis gibt es weiterreichende Rechte des Bundes. Während bei der Eigenverwaltung die Bundesregierung lediglich die Beseitigung festgestellter Rechtsmängel verlangen kann und nur ausnahmsweise und in besonderen Fällen aufgrund gesetzlicher Ermächtigung Einzelweisungen erteilen darf, ist bei der Auftragsverwaltung die zuständige oberste Bundesbehörde gem. Art. 85 Abs. 3 GG jederzeit berechtigt, Einzelweisungen und allgemeine Weisungen in rechtlicher und in tatsächlicher Hinsicht an die obersten Landesbehörden, im Dringlichkeitsfalle auch an nachgeordnete Landesbehörden, zu richten.

3.1.1.2.3 Vollzug der Bundesgesetze durch den Bund (bundeseigene Verwaltung)

Der Vollzug gem. Art. 86 GG „durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts“ stellt den dritten Vollzugstyp dar.

Die Bundesverwaltung kommt zur Anwendung, wenn und soweit dies durch das Grundgesetz geregelt wird. Auch hier ist zu differenzieren. Es handelt sich um obligatorische Bundesverwaltung, sofern die Bundesverwaltung zwingend vorgeschrieben ist. Bei der fakultativen Bundesverwaltung liegt dagegen die Ermächtigung des Gesetzgebers vor, die Bundesverwaltung einzuführen. Die dem Bund gemäß Art. 87 GG zugewiesenen Verwaltungsaufgaben beschränken sich nicht nur auf den Gesetzesvollzug, sondern erstrecken sich darüber hinaus auf den gesetzesfreien Bereich. Die Verwaltungsaufgaben werden teils durch Verwaltungsbehörden oder Verwaltungseinrichtungen des Bundes (unmittelbare Bundesverwaltung) und teils durch selbständige Verwaltungsträger (mittelbare Bundesverwaltung) wahrgenommen.

Die obligatorische unmittelbare Bundesverwaltung mit eigenem Unterbau umfasst den Auswärtigen Dienst, die Bundesfinanzverwaltung²²¹, die Bundeswasserstraßenverwaltung und die Bundeswehrverwaltung, die für das Personalwesen und die unmittelbare Deckung des Sachbedarfs der Streitkräfte zuständig ist. Ein Beispiel für die fakultative unmittelbare Bundesverwaltung mit Unterbau ist der Bundesgrenzschutz. Fakultative unmittelbare Bundesverwaltung ohne Unterbau stellen die sogenannten Zentralstellen wie das Bundeskriminalamt und das Bundesverfassungsschutzamt sowie die Verteidigungs-

²²¹ Die Bundesfinanzverwaltung ist jedoch gemäß Art. 108 GG und gemäß Finanzverwaltungsgesetz teilweise mit der Landesfinanzverwaltung verknüpft.

verwaltung im übrigen Bereich dar. Bei den Sozialversicherungsträgern handelt es sich obligatorische mittelbare Bundesverwaltung (Art. 87 Abs. 2 GG). Weitere Bereiche „in Bundesverwaltung“ sind die Luftverkehrsverwaltung, die Eisenbahnverkehrsverwaltung und Hoheitsaufgaben im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation.

3.1.2 Der Weg von der Rechtsetzung zum Vollzug

Die Trennung von Gesetzgebung und Vollzug beim Bundesrecht nach den Bestimmungen des Grundgesetzes hat Auswirkungen. Von Bedeutung sind dabei vor allem die unterschiedlich großen Gestaltungsspielräume der föderalen Ebenen bei Rechtsetzung und Vollzug. Ausgehend von einer Allzuständigkeit der Länder bestimmt das Grundgesetz Bereiche, in denen der Bund über die ausschließliche oder die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz verfügt. In den Bereichen, in denen die Länder über eigene Gesetzgebungskompetenzen verfügen, können sie auch den Vollzug weitgehend bestimmen.²²² In diesen Fällen dürften die Unterschiede zwischen den Ländern daher auch am größten sein. Sofern der Vollzug in den Ländern verglichen werden soll, wäre zunächst ein Rechtsvergleich vorzunehmen, da dann die landesrechtlichen Regelungen den Ausgangspunkt für die Analyse darstellten.

Im Zusammenhang mit dem Zwei-Ebenen-Modell für Rechtsetzung und Vollzug wurde ausgeführt, dass der Spielraum beim Vollzug übergeordneten Rechts einerseits durch die verfassungsmäßige Zuordnung und Ausgestaltung der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz und andererseits durch den Umfang der Gestaltungs- und Anwendungsspielräume, die die (bundes-)rechtlichen Vorgaben den Vollzugsträgern lassen, bestimmt wird. Führen die Länder Bundesrecht als eigene Angelegenheit oder im Auftrag des Bundes durch, verfügen sie über geringere Spielräume als wenn sie selbst über die Gesetzgebungskompetenz verfügen. Die bundesrechtlichen Grundlagen stellen die Grenzen für die Wahrnehmung der Gestaltungsspielräume dar. Neben dem entsprechenden Bundesgesetz gehören hierzu auch die dazu erlassenen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Viele Bundesregelungen sind sehr detailliert, so dass sie der Landesverwaltung nur sehr geringe eigenen Ermessens- und Gestaltungsspielräume zugestehen. Unterschiede zwischen den Ländern entstehen durch eine unterschiedliche Wahrnehmung der Vollzugskompetenz und/oder einer unterschiedlichen Auslegung und Anwendung der Rechtsgrundlage innerhalb der durch das übergeordnete Recht vorgegebenen Grenzen. Dem Bund stehen darüber hinaus Eingriffsrechte und Instrumente wie etwa allgemeine Verwaltungsvorschriften und Weisungen zur Verfügung, mit denen er den faktischen Handlungsspielraum der Länder weiter einschränken kann, um so eine

²²² Dabei wäre auch zu berücksichtigen, in welchem Umfang die Länder inzwischen von ihrem Recht zur Abweichungsgesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 3 GG Gebrauch machen, denn in diesem Fall stehen bundesrechtliche und landesrechtliche Regelungen nebeneinander, siehe Rengeling (2008).

möglichst einheitliche Rechtsanwendung und einen entsprechenden Vollzug sicherzustellen.²²³ Daneben macht er in der Verwaltungspraxis von weiteren alternativen Steuerungsinstrumenten wie bspw. Richtlinien, Rundschreiben und Erlasse gebrauch, um auf den Vollzug seiner Regelungen durch die Länder einzuwirken.

Für eine tiefergehende Untersuchung des Vollzugs von Bundesrecht ist daher die Regelungskaskade vom gesetzten Recht bis hin zur Anwendung und zum Vollzug in der Behörde, d.h. über die verschiedenen Ebenen hinweg, zu betrachten. Die Regelungskaskade stellt eine hierarchische Strukturierung der Rechtsquellen der verschiedenen föderalen Ebenen dar. Da die Umsetzung von Bundesrecht durch die Länder und Kommunen in Deutschland der Regelfall ist, bedarf es einer ebenenübergreifenden und ganzheitlichen Betrachtung der bundesrechtlichen Vorschriften, den dazu erfolgten Konkretisierungen, über ggf. bestehende landesrechtliche Regelungen bis hin zum Vollzug durch die zuständigen Behörden. Je weiter man sich in vertikaler Richtung entlang der föderalen Ebenen von den bundesrechtlichen Vorgaben und der rechtsetzenden Ebene entfernt und je näher man der Vollzugsebene kommt, umso sichtbarer und größer die Varianzen im Vollzug aufgrund landesrechtlicher Konkretisierungen und von Seiten eines Landes vorgegebener Verfahren sowie den Entscheidungen in den zuständigen Behörden vor Ort über die Arbeitsorganisation (Abbildung 5).

Abbildung 5: Vom Bundesrecht bis zum Vollzug



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Varianzen im Vollzug werden entscheidend durch die Vollzugskompetenz der Länder und die Personal- und Organisationshoheit der Kommunen bestimmt und entstehen letztlich

²²³ Vom Ingerenzrecht der Weisung wurde bislang kaum Gebrauch gemacht, da das Weisungsrecht eine ultima ratio darstellt, auf die nur bei Bedarf zurückgegriffen wird, vgl. Elmers (2015), S. 200. Zur Weisung siehe auch Oebbecke (2008).

durch unterschiedliche Entscheidungen der Vollzugsträger über die Vollzugsgestaltung und durch unterschiedlich wahrgenommene Ermessensspielräume. Die getroffenen Entscheidungen können Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der am Vollzug beteiligten Normadressaten haben.

Tabelle 2: Faktische Kompetenzen der föderalen Ebenen im Exekutivföderalismus

Bundesebene	Rechtsetzung und Verordnungsgebung, Eingriffs- bzw. Ingerenzrechte (Verwaltungsvorschriften, Weisungen, Bundesaufsicht).
Landesebene	Gesetzgebungskompetenz (für einschlägige Rechtsmaterien); Vollzugskompetenz: Verortung Zuständigkeiten, Delegation von Aufgaben an die Kommunen, Regelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen, Regelung der Verwaltungsverfahren, Erlasse zum Vollzug („Durchreichen“), Wahrnehmung der (Fach-)Aufsicht.
Kommunale Ebene	Kommunale Selbstverwaltung; Organisations- und Personalhoheit (auch für die ihnen übertragene Aufgaben) Konsequenzen: Behörden weisen Unterschiede in der Organisation, Ausstattung und Arbeitsabläufen bei der Antragsbearbeitung und Aufgabenteilung auf. Unterschiede bei der Intensität von Mitarbeiterfortbildungen und internen Besprechungen. Ausbildung und Einarbeitung der Mitarbeiter, eingesetzte Software, etc..

Quelle: Eigene Darstellung

In der Praxis lassen sich allerdings die Verantwortlichkeiten der einzelnen föderalen Ebenen für Rechtsetzung und Vollzug häufig nicht so klar zuordnen, wie es die grundgesetzlichen Vorgaben annehmen lassen. Zum einen erfolgt nicht selten eine Konkretisierung des Bundesrechts durch Instrumente wie etwa Richtlinien und Erlasse, die in den Artikeln 83-85 des Grundgesetzes nicht vorgesehen sind, von denen aber gleichwohl eine Steuerungswirkung für den Verwaltungsvollzug ausgeht. Bei Erlassen handelt es sich zwar um abstrakte Regelungen verwaltungsinterner Art und somit grundsätzlich um Verwaltungsvorschriften, sie sind jedoch keine allgemeinen Verwaltungsvorschriften im Sinne des Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG.²²⁴ Zum anderen zeigt sich, dass die Länder zwar ihre Vollzugskompetenz durch den Erlass entsprechender Regelungen formal alleine wahrnehmen, dass aber die zur Vollzugssteuerung eingesetzten Regelungen inhaltlich in der Regel in Kooperation mit anderen Ländern und dem zuständigen Bundesministerium vorbereitet und in gemeinsamen Arbeitsgremien und -kreisen diskutiert und verabredet werden. Ein Grund für diese Praxis ist, dass sich der Regelungsbedarf häufig aus Vollzugsdefiziten und -problemen in der Vollzugs- und Verwaltungspraxis ergibt, die eine einheitliche Anwendungspraxis in allen Ländern erforderlich machen. Zudem fehlen den

²²⁴ Elmers (2015), S. 313.

Ländern teilweise die Ressourcen für die Gestaltung eigener Regelungen, weshalb man eine vom Bund ausgehende Vollzugssteuerung durch Rundschreiben, Richtlinien und Erlasse als Entlastung wahrnimmt. Ein Vorteil der Verwendung von Instrumenten wie Erlassen, Rundschreiben und Richtlinien ist, dass sie Bundes- und Länderbehörden eine größere Flexibilität im Vollzug bieten, sie verfassungsrechtlich nicht verbindlich sind und sie im Unterschied zu den im Grundgesetz dargestellten Instrumenten in formlosen Verfahren geändert und fortentwickelt werden können. Auf diese Weise „...können Regelungen unter Umgehung der Verfahrensanforderungen des Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG leichter und zügiger als durch allgemeine Verwaltungsvorschriften angepasst und von Bund und Ländern auch jederzeit wieder aufgegeben werden. In der Verwaltungspraxis finden die Richtlinien und Rundschreiben jedoch die gleiche Beachtung wie allgemeine Verwaltungsvorschriften nach Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG, erreichen also eine vergleichbare Regelungswirkung.“²²⁵ Das bekannteste Beispiel sind die sogenannten BMF-Schreiben, die in der Steuerverwaltung zur Anwendung kommen.

Die Koordinierungsmechanismen, mit denen die entsprechenden Entscheidungen koordiniert und vorbereitet werden, umfassen eine ganze Reihe von politischen Beratungs- und Koordinationsforen auf der Exekutivebene.²²⁶ Diese „dienen auch als Scharnier für die divergierenden Regelungen der einzelnen Bundesländer, indem sie gemäß dem Leitbild eines unitarischen Bundesstaats Unterschiede verringern und eine Vereinheitlichung von Standards bewirken, ohne eine förmliche Zentralisierung zu fordern.“²²⁷ Zu den Koordinierungsforen zählen z.B. die Ländervertretung im Bundeskanzleramt und die Ministerpräsidentenkonferenz. Insgesamt gibt es derzeit 16 verschiedene Ministerkonferenzen wie z.B. die Innenministerkonferenz (IMK) und die Kultusministerkonferenz (KMK). Darüber hinaus sind gemeinsame und längerfristig angelegte Institutionen eingerichtet worden wie die Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (seit 2008). Diese Institutionen „weisen eine große Bedeutung auf, da sie bestehende Konflikte durch Koordination und Harmonisierung der Länderpositionen untereinander sowie der Länder- mit den Bundesinteressen lösen“.²²⁸

Die Länder selbst koordinieren ihre Verwaltungstätigkeit eigenständig in einem Netz zahlreicher Arbeitsgemeinschaften, die über einen unterschiedlichen Institutionalisierungsgrad verfügen.²²⁹ Diese Arbeitsgemeinschaften dienen primär der Abstimmung des Ländervollzugs. Die Koordination erfolgt durch Rechts- und

²²⁵ Elmers (2015), S. 215.

²²⁶ Vgl. Schnappauf (2001), Watts (2003), Maurer (2010), S. 307.

²²⁷ Hanschel (2013), S. 158.

²²⁸ Hanschel (2013), S. 160.

²²⁹ Vgl. Sanden (2005), S. 370.

Fachausschüsse sowie durch Ad-Hoc-Arbeitsgruppen. Ausgestaltung, Mandat und Zusammensetzung dieser Arbeitsgruppen sind vielfältig, wenngleich als Abstimmungsmodus die Einstimmigkeit vorherrschend ist. Sie erarbeiten gemeinsame Vollzugshilfen und erörtern relevante Einzelfragen. Häufig wird die Verordnungs- und Gesetzgebung koordiniert und vorbereitet. Trotz der fehlenden rechtlichen Verbindlichkeit der Ergebnisse dieser Arbeitsgemeinschaften haben sie eine nicht unerhebliche Bedeutung für die Vollzugs- und Verwaltungspraxis.

Die zahlreichen und vielfältigen Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften und Ausschüsse sind eine Folge der Komplexität und Exekutivbezogenheit des deutschen Bundesstaates und eine Reaktion auf den bestehenden Koordinations- und Kooperationsbedarf. Sie stellen themen- bzw. konfliktsspezifische administrative Koordinations- und Entscheidungsforen bereit. Da der Bundesgesetzgeber nicht immer die konkreten Auswirkungen „seiner“ Regelungen auf den Vollzugsprozess im Einzelnen und im Detail kennt oder abschätzen kann, sind sie für ihn eine wesentliche und unverzichtbare Informationsquelle. Für die rechtliche Steuerung und die bessere Rechtsetzung zentrale Fragen wie bspw. danach, ob und wie Regelungen wirken und ob und wie man ggf. durch Veränderung der Regelungen den Vollzug erleichtern und die bürokratischen Belastungen reduzieren kann, ohne dabei das Regelungsziel zu verändern, sind ohne die Einbeziehung der vollziehenden Akteure kaum zu beantworten.

Diese Formen der Koordination zwischen Bund und Ländern ergänzen die zuvor beschriebenen verfassungsrechtlichen Einwirkungsrechte des Bundes und müssen aufgrund ihrer Bedeutung für die Vollzugs- und Verwaltungspraxis mit einbezogen werden.

3.1.3 Auswirkungen und Konsequenzen: Evidenzen für bundesweit uneinheitlichen Vollzug

Es gibt nur wenige Studien, in denen explizit untersucht wurde wie groß Unterschiede im Vollzug des Bundesrechts durch die Länder sind. Quantitative Daten hierzu sind kaum vorhanden bzw. nicht öffentlich zugänglich. Immer wieder und in verschiedenen Zusammenhängen wurde und wird der Vollzug von Bundesrecht durch die Länder allerdings in den Bemerkungen und Untersuchungen des Bundesrechnungshofs aufgegriffen. Auch die Bundesregierung und der NKR hatten 2009 in gewisser Weise Neuland betreten als sie in den „Einfacher-zu-Projekten“ den Vollzug von Bundesgesetzen im Auftrag des Bundes durch die Länder näher untersuchten. Dabei wurden die Folgen der Trennung von Rechtsetzung und Vollzug im bundesdeutschen Mehrebenensystem an mehreren Stellen deutlich. Auch wenn sich die (methodischen) Ansätze und die Herangehensweisen der Rechnungshöfe und des Nationalen Normenkontrollrates unterscheiden, so teilen sie jedoch im Ergebnis den Befund von Vollzugsunterschieden beim Bundesrecht. Einige der dabei festgestellten Ergebnisse sollen hier kurz aufgeführt werden.

Ein im Jahr 2007 durch den beim Bundesrechnungshof eingerichteten Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung veröffentlichtes Gutachten thematisierte verschiedene Dysfunktionalitäten des Deutschen Föderalismus.²³⁰ Im Vordergrund standen die föderalen Verwaltungsbeziehungen, die zu insgesamt intransparenten Verflechtungen geführt haben: „Diese haben nicht nur unwirtschaftliches Handeln zur Folge, sondern sie beeinträchtigen auch die eigenverantwortliche Entscheidungsfindungs- und Handlungsfähigkeit der jeweiligen Staatsebene. Sie verschleiern damit demokratische Legitimation und Verantwortung, setzen falsche Steuerungsanreize und verzögern notwendige Entscheidungen“²³¹. Die Verflechtungslinien zwischen Bund und Ländern verlaufen dabei entlang der Gesetzgebung, Verwaltung und Finanzierung. Immer wieder und umfassend wurde der Vollzug der Steuergesetze des Bundes durch die Länder thematisiert.²³² Der Ländervollzug führe dazu, dass die Steuergesetze gegenüber Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen bundesweit nicht einheitlich vollzogen werden.²³³ Die aufgedeckten Vollzugsunterschiede waren insbesondere auf die Bereiche Organisation, einschließlich Informationstechnik und Personal, zurückzuführen. Die Probleme des Auseinanderfallens von Entscheidungs- und Vollzugskompetenz wurden im Bereich der Steuerverwaltung besonders deutlich und die damit verbundenen Anreizprobleme wurden umfassend dokumentiert und diskutiert.²³⁴ Weitere Befunde für Schwachstellen des Verwaltungsföderalismus fanden sich in der Prüfungspraxis des Bundesrechnungshofs in den Bereichen Verkehrsinfrastrukturen (Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen, Öffentlicher Personennahverkehr), Soziales (Grundsicherung für Arbeitssuchende²³⁵, Leistungsgesetze²³⁶, landwirtschaftliche Sozialversicherung), Inneres und Rechtsgüterschutz (Bereitschaftspolizei, Verfassungsschutz, Zivil- und Katastrophenschutz, Atomaufsicht), Gesellschaft (Kultur und Sport, Familie, Senioren, Frauen und Jugend) und Haushalt, Gebühren und Haftung (Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens, Haftung zwischen Bund und Ländern).

²³⁰ BWV (2007).

²³¹ BWV (2007), S. 5.

²³² Hierzu siehe das Gutachten „Probleme beim Vollzug der Steuergesetze“ des BWV aus dem Jahr 2006 sowie den Sonderbericht „Vollzug der Steuergesetze, insbesondere im Arbeitnehmerbereich“ vom 17. Januar 2012. Zu den Unterschieden beim Vollzug der Steuergesetze vgl. auch Vogel (2000).

²³³ Siehe hierzu BWV (2006), S. 49 ff.

²³⁴ Vgl. Bundesrechnungshof: Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, A-Drs. 153 (14. Wahlperiode, 2000) sowie Bundesrechnungshof (2005): S. 102 ff.

²³⁵ Hierbei wurde vor allem die Teilung der Aufsichtsfunktion über die Arbeitsgemeinschaften als problematisch bewertet.

²³⁶ Insb. das soziale Entschädigungsrecht, das Unterhaltsvorschussgesetz und das Unterhaltssicherungsgesetz.

Die Bundesregierung und der NKR verfolgten in den „Einfacher-zu-Projekten“ einen anderen Ansatz. In den Projekten wurden die Kosten des Vollzugs bestimmter gesetzlicher Neuregelungen von Bundesgesetzen, die im Auftrag des Bundes durch die Länder vollzogen werden, mit Hilfe des Standardkosten-Modells gemessen. Dabei wurde auch der Vollzug des bestehenden Rechts in verschiedenen Ländern und Kommunen analysiert. Der Vergleich des Vollzugs übergeordneten Rechts über die Vollzugsträger weg war zwar nicht explizites Ziel dieser Projekte, gleichwohl lassen sich die Projektberichte im Hinblick auf Vollzugsunterschiede zwischen den Ländern und den zuständigen Behörden in den Kommunen auswerten.²³⁷ Bei den untersuchten Antragsverfahren auf bundesrechtlicher Grundlage wurden größere Unterschiede beim Zeitaufwand für die Antragsbearbeitung und bei der Vollzugsgestaltung sowie bei den verwendeten Antragsformularen zwischen den vollziehenden Behörden deutlich. Die in den Folgejahren durchgeführten Projekte, in denen der Erfüllungsaufwand beim Vollzug ausgewählter Bundesgesetze und bundesrechtlicher Vorgaben ermittelt wurde, enthielten ebenfalls Anhaltspunkte für Vollzugsunterschiede beim Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. Die durchgeführten Projekte konnten insgesamt zu einer Öffnung des „Vollzugsauges“ beitragen.

In seinem Gutachten zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern aus dem 2015 hat der Bundesrechnungshof die Verflechtungsproblematiken mit Blick auf die Ende 2019 erforderliche Neuregelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erneut aufgegriffen.²³⁸ Trotz einiger Maßnahmen, die seit 2007 unternommen wurden, bestehen nach seiner Auffassung in einigen Bereichen bestimmte Disfunktionalitäten weiter fort. Thematisiert werden die Bereiche Grundsicherung für Arbeitssuchende, Bildung und Forschung, Bundesfernstraßenverwaltung, Regionalisierungsmittel, Finanzmittel, Steuern, Haftung, Unterhaltsvorschuss²³⁹ und Bevölkerungsschutz. Der BWV forderte eine Zusammenführung der Leistungsgesetze auf einer Ebene, um unwirtschaftliches Handeln zu vermeiden und die Eigenverantwortlichkeit der staatlichen Ebenen in Bund und Ländern zu stärken. Das wesentliche Problem wird weiterhin in dem Auseinanderfallen der Regelungs- und Vollzugskompetenz und der finanziellen Verantwortung gesehen. Es komme in der Verwaltungspraxis zu einer Überverflechtung von Regelung, Vollzug und Finanzierung. Der Bundesbeauftragte stellte trotz der grundsätzlich klaren Trennung ihrer jeweiligen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche eine Verflechtung fest, „... die häufig ihre „Verflechtungsziele“ – z. B. einen gleichmäßigen, rechtmäßigen und wirtschaftlichen Vollzug eines Bundesgesetzes in allen Ländern sicherzustellen – nicht erreicht und dabei

²³⁷ Vgl. überblicksartig Zeitz (2013).

²³⁸ Vgl. BWV (2015).

²³⁹ Siehe hierzu den Sonderbericht „Vollzugaufwand bei der Gewährung von Unterhaltsvorschuss und Wohngeld an Kinder mit Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ des Bundesrechnungshofs vom 17. Juli 2012.

gleichzeitig zu weiteren negativen Nebenwirkungen führt.“²⁴⁰ Für viele Bereiche gilt seiner Einschätzung nach, dass die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten nicht geeignet sind, einen Gesetzesvollzug zu gewährleisten, der die berechtigten (finanziellen) Interessen des Bundes wahrt und zusätzlichen Verwaltungsaufwand vermeidet: „Die Verflechtung des Verwaltungsvollzuges auf mehreren Ebenen und die Verlagerung von Teilen der Vollzugssteuerung in ebenenübergreifende Konsensgremien erschweren zudem die Zurechenbarkeit für den Erfolg oder Misserfolg des Verwaltungshandelns und widersprechen [nach Einschätzung des Bundesbeauftragten] damit den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen der Transparenz und der Demokratie.“²⁴¹ Der Bundesrechnungshof empfahl erneut eine möglichst weitgehende Entflechtung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern und eine Verbesserung der Verteilung von Verantwortung, Aufgaben und (Finanzierungs-)Kompetenz.

Insgesamt zeigen die Befunde, dass die Unterschiede im Vollzug von Bundesrecht durch die Länder aufgrund der Trennung von Rechtsetzung und Vollzug hinreichend groß sind und als Herausforderung für die Steuerung durch Recht im bundesdeutschen Mehrebenensystem und die bessere Rechtsetzung identifiziert werden können. Insbesondere die Einfacher-zu-Projekte zeigten durch ihren vergleichenden Ansatz zahlreiche mögliche Verbesserungsmöglichkeiten für die Gesetzgebung und die Vollzugsgestaltung auf.

3.2 Das Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung

In diesem Abschnitt werden die institutionellen Grundlagen des Systems und seine Rechtsgrundlagen dargelegt und seine Leistungsfähigkeit beurteilt. Die Entwicklungslinien der Gesetzesfolgenabschätzung in der Bundesrepublik reichen bis in die 1970er Jahre zurück. Seitdem hat sich das System kontinuierlich weiterentwickelt. Eine wichtige Rolle spielt der Nationale Normenkontrollrat, der im Hinblick auf die Abschätzung und Ausweisung des Erfüllungsaufwands seit 2006 als Methodenwächter im Gesetzgebungsverfahren fungiert. Die Aktivitäten der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates sind jedoch nicht nur auf die institutionelle Verankerung der Gesetzesfolgenabschätzung beschränkt. Neben der institutionell verankerten Gesetzfolgenabschätzung gibt es eine Reihe weiterer Maßnahmen und Projekte der Bundesregierung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung, die ebenfalls beleuchtet werden sollen.

²⁴⁰ BWV (2007), S. 32 und S. 36 ff.

²⁴¹ BWV (2007), S. 103.

3.2.1 Entwicklung der Systems der Gesetzesfolgenabschätzung in der Bundesrepublik

Seit den 1970er Jahren gibt es Bemühungen, eine planmäßig betriebene GFA auf Bundesebene voranzutreiben. Bis 1976 waren als einzige Gesetzesfolgen die „voraussichtlichen Kosten der Ausführung des Gesetzes (Haushaltsausgaben, Sach- und Personalkosten) unter Hervorhebung der zu erwartenden Mehrausgaben und Mindereinnahmen zu bestimmen“.²⁴² 1976 gab es eine Erweiterung der GGO-Vorschriften und die Einführung eines Gesetzesvorblattes. Seit der Mitte der 1970er Jahre verschob sich die Schwerpunktsetzung der Reformbemühungen hin zur Entbürokratisierung. Im Jahr 1984 wurden die sogenannten „Blauen Prüffragen“ (Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes) eingeführt, denen sich Gesetzentwürfe der Bundesregierung fortan unterziehen mussten. Bei den Prüffragen handelt es sich um zehn Grundfragen, die den federführenden Ministerialbeamten bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen zur Beantwortung gegeben wurden. Ziel der Abfrage war es, zu einer systematischeren Beachtung von Notwendigkeits-, Wirksamkeits- und Kostenkriterien zu gelangen.²⁴³ In der Folgezeit wurden weitere Elemente der GFA entwickelt: die Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes (VwVR) von 1989, welche Mindestanforderungen an Verwaltungsvorschriften des Bundes beschrieb, das durch das Justizministerium 1991 veröffentlichte „Handbuch der Rechtsförmlichkeit“ und das 1992 herausgegebene „Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften“ des Bundesministeriums des Innern. Beide Handbücher werden bis heute von der Ministerialverwaltung im Rechtsetzungsprozess genutzt.

In der Gesetzgebungspraxis entfaltete die verordnete GFA allerdings kaum Wirkung. Im Zusammenhang mit dem 1999 beschlossenen Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ kam es zu einer Novellierung der GGO, die zum 1. September 2000 in Kraft trat. Die Blauen Prüffragen wurden durch ein neues Verfahren der GFA, bei dem die Gesetzesfolgen in der Gesetzesbegründung dargestellt werden müssen, abgelöst. Die Novellierung sah u.a. vor, dass alle wesentlichen, nicht nur bestimmte, Auswirkungen eines Regelungsentwurfs darzustellen sind und enthielt die Anforderung in der Gesetzesbegründung festzulegen, ob und wann eine Evaluation des Gesetzes vorgenommen werden muss. Neben dieser Verankerung einer integrierten Gesamt-GFA in der GGO, wurde von Böhret und Konzendorf das „Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung“²⁴⁴ im Auftrag des

²⁴² Vgl. Veit (2010), S. 63, § 37 GGO II vom 10. März 1960.

²⁴³ Veit (2010), S. 70.

²⁴⁴ Böhret, Carl; Götz Konzendorf (2001) Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften.

BMI entwickelt sowie ein Leitfaden²⁴⁵, der in Pilotprojekten erprobt wurde. Flankiert wurde dies durch die Ausweitung der Lehrpläne von Fortbildungsmaßnahmen um Themen wie „Instrumente der GFA“. Es erfolgten weitere Konkretisierungen und Überarbeitungen der Unterstützungsmaterialien, wie u.a. Handreichungen zur geschlechterdifferenzierten Gesetzesfolgenabschätzung²⁴⁶ sowie zur Abschätzung von Kostenfolgen für die Wirtschaft sowie von Preisfolgen.²⁴⁷

In den Jahren 2006, 2009 und 2011 wurde die GFA auf weitere Fragen/Bereiche ausgedehnt (Bürokratiekostenabschätzung, Nachhaltigkeit, Erfüllungsaufwand). Dabei standen zunächst die Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates und das „Standardkosten-Modell“ im Mittelpunkt. Die Aufgabe des Nationalen Normenkontrollrates als Beratungs- und Kontrollgremium bestand nach § 1 Abs. 2 NKRK zunächst darin, „...die Bundesregierung dabei zu unterstützen, die durch Gesetze verursachten Bürokratiekosten durch Anwendung, Beobachtung und Fortentwicklung einer standardisierten Bürokratiekostenmessung auf Grundlage des Standardkosten-Modells zu reduzieren.“

Die Zuständigkeit für das Thema „Bürokratieabbau“ wechselte vom BMI ins Bundeskanzleramt. Die Anwendung des Standardkosten-Modells wurde im „Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates“ (NKRK) vom 14. August 2006 rechtlich verankert. Die GGO wurde um die Vorgabe ergänzt, auf dem Gesetzesvorblatt und der Gesetzesbegründung die aus Informationspflichten resultierenden Bürokratiekosten für Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie die öffentliche Verwaltung darzustellen (§ 44 Abs. 4 GGO). Seit dem 1. Dezember 2006 werden in dem sogenannten Ex-ante-Verfahren die Bürokratiekosten für die Wirtschaft durch neue Regelungsvorhaben abgeschätzt und ausgewiesen. Das Statistische Bundesamt begann 2007 mit einer Bestandsmessung der Bürokratiekosten für die Wirtschaft, die aus den existierenden Bundesgesetzen resultieren. Hierzu waren zuvor insgesamt 10.500 Informationspflichten für die Wirtschaft ermittelt worden. Die Messung wurde im Sommer 2008 abgeschlossen. Am 28. Februar 2007 setzte die Bundesregierung ein Abbauziel für die Entlastung von 25% der Kostenbelastungen für die Wirtschaft durch staatliche Informationspflichten bis zum Ende 2011 fest. Dieses Ziel wurde 2012 erreicht.²⁴⁸

²⁴⁵ Böhret, Konzendorf (2000): Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung.

²⁴⁶ BMFSFJ (2002): „Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung. Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften“.

²⁴⁷ BMWi (2007, 2009): „Merkblatt zur Ermittlung der Kostenfolgen und Preiswirkungen von Gesetzesvoralagen, Vorlagen von Rechtsverordnungen und von Verwaltungsvorschriften“.

²⁴⁸ Nationaler Normenkontrollrat: Jahresbericht 2012.

Zur Ermittlung der Bürokratiekosten (Ex-ante-Abschätzung) wurde ein Leitfaden entwickelt.²⁴⁹ In den Gesetzentwürfen wurden zunächst nur die Kostenbelastungen für die Wirtschaft ausgewiesen. Ende 2008 wurde der Leitfaden um eine methodische Anleitung zur Bürokratiekostenschätzung für Bürgerinnen und Bürger ergänzt. Die Ex-ante-Abschätzung der (zeitlichen) Belastung der Bürgerinnen und Bürger aus Informationspflichten ist seit 2009 Teil der Vorbereitungen von Regierungsvorlagen. In der Folge kam eine Diskussion um die Ausweitung des SKM in die Richtung der Messung der gesamten Regulierungskosten auf.²⁵⁰ Im Frühjahr 2011 wurde das NKR-Gesetz geändert und die Prüfaufgaben in der Gesetzesfolgenabschätzung wurden erweitert. Neben der Alternativenprüfung und den Befristungs- und Evaluierungsvorgaben wurden die Quantifizierungspflichten auf den Erfüllungsaufwand ausgedehnt. Zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands gab das Statistische Bundesamt im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates im Juni 2011 einen Leitfaden heraus. Auch hier legt ein Leitfaden die auf SKM basierenden methodischen Grundlagen fest.²⁵¹ Die Ausführungen zum Erfüllungsaufwand wurden auf die Ermittlung und Darstellung des Vollzugsaufwands der Verwaltungen ausgedehnt.

3.2.2 Das Konzept im Überblick

Die wesentlichen Elemente des derzeitigen Konzepts der Bundesregierung zur besseren Rechtsetzung werden in diesem Abschnitt vorgestellt. Zunächst wird auf die institutionell verankerten Regelungen zur Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung von Bundesrecht eingegangen (Abschnitt 3.2.2.1). Anschließend wird die Methodik des Erfüllungsaufwands, wie sie auf Regelungsvorhaben des Bundes Anwendung findet, ausführlicher betrachtet (Abschnitt 3.2.2.2). Darüber hinaus wird auf einige weitere Maßnahmen und Initiativen der Bundesregierung im Bereich der besseren Rechtsetzung eingegangen (3.2.2.3), die über die institutionellen Regelungen für die GFA der Bundesregierung hinausgehen.

3.2.2.1 Institutioneller Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung in der Bundesrepublik Deutschland

Die Gesetzesfolgenabschätzung in der Bundesrepublik für den Bereich des Bundes ist seit den 1970er Jahren rechtsförmig in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verankert. Das Grundgesetz legt zwar das parlamentarische

²⁴⁹ Vgl. NKR (2008): Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell

²⁵⁰ Die Diskussion wurde durch zwei Veröffentlichungen der Bertelsmann Stiftung („Handbuch zur Messung von Regulierungskosten“ und „Internationale Methoden zur Messung von Regulierungskosten“ beeinflusst.

²⁵¹ Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes in Regelungsvorhaben der Bundesregierung.

Gesetzgebungsverfahren fest, es macht aber keine Vorgaben für die Rechtsetzungspraxis der Ministerien. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien stellt als allgemeine Verwaltungsvorschrift eine Dienstanweisung für den inneren Geschäftsbetrieb der Bundesministerien dar. Das Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) enthält weitere Regelungen, die das Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung betreffen. Die rechtsförmigen Bestimmungen enthalten jedoch selbst vergleichsweise wenige konkrete Vorgaben für die Durchführung der GFA. Sie wird stattdessen durch eine ganze Reihe von Leitfäden ergänzt und konkretisiert. Darüber hinaus ist das im Jahr 2006 von der Bundesregierung erstmals verabschiedete Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ von Bedeutung. Seitdem gab es immer wieder einzelne Kabinettsbeschlüsse, die zu Konkretisierungen und Erweiterungen des GFA-Systems beitrugen. Der Gesamtprozess wird durch die im Kanzleramt eingerichtete „Geschäftsstelle Bürokratieabbau“ (GBü) gesteuert. Einige Entscheidungen bzgl. des GFA-Systems wurden durch einen Staatssekretärsausschuss getroffen und brachten weitere Modifizierungen des Gesamtsystems. Zudem wird inzwischen immer häufiger die Durchführung von Evaluationen durch Evaluierungs- oder Befristungsklauseln im jeweiligen Gesetz angeordnet.²⁵² Die Möglichkeit auf der Bundesebene eine Technikfolgenabschätzung (TA) zu veranlassen, die der Gesetzesfolgenabschätzung ähnlich ist, wird nachfolgend nicht betrachtet.²⁵³

3.2.2.1.1 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)

Die GGO regelt den Aufbau und die Arbeit der Bundesministerien. Sie regelt Grundsätze für deren Organisation sowie für Arbeitsabläufe und die Formen der Zusammenarbeit, u.a. bzgl. der Organisation und der Kommunikation, der Zusammenarbeit mit weiteren Stellen sowie der Kooperation für die Erarbeitung und Erstellung von Gesetzentwürfen (§ 1 Abs. 2 GGO). Die erste Geschäftsordnung wurde Ende der 1950er Jahre erlassen. Die GGO liegt in der aktuellen Fassung vom 17. August 2011 vor und ist zum 1. September 2011 in Kraft getreten.

Kapitel 6 der GGO regelt in neun Abschnitten verschiedene Aspekte der Rechtsetzung durch die Bundesministerien. Die GGO gibt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Ministerien bestimmte Prüfschritte vor, die bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen zu beachten sind. Hierzu zählen der Aufbau von Gesetzesentwürfen einschl. der Begründungen, der Umfang und die Inhalte der Gesetzesfolgenabschätzung sowie Beteiligungen und Unterrichtungen innerhalb und außerhalb der Bundesregierung.

²⁵² Kahl (2014), S. 315 ff.

²⁵³ Zur Technikfolgenabschätzung vgl. Kahl (2014), S. 316 und umfassender Grunwald (2008).

Tabelle 3: Abschnitte des Kapitels 6 der GGO

(1) Vorbereitung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung (§§ 40, 41)
(2) Aufbau von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung (§§ 42-44)
(3) Beteiligungen und Unterrichtungen (§ 45-50)
(4) Behandlung von Gesetzentwürfen durch die Bundesregierung (§ 51-57)
(5) Ausfertigung und Verkündung der Gesetze (§ 58-61)
(6) Vorbereitung, Ausfertigung und Verkündung der Rechtsverordnungen (§ 62-68)
(7) Verwaltungsvorschriften (§ 69-71)
(8) Völkerrechtliche Verträge und Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union (§ 72-75)
(9) Veröffentlichung in den amtlichen Blättern (§ 76)

Die wesentlichen Regelungen für die Gesetzesfolgenabschätzung der Bundesregierung sind in den Abschnitten 1 bis 3 des sechsten Kapitels enthalten. Der erste Abschnitt mit dem Titel „Vorbereitung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung“ enthält Vorgaben zur laufenden Unterrichtung des Bundeskanzleramts über das Gesetzgebungsverfahren sowie zur Interessenermittlung bei Ländern und den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden. Im zweiten Abschnitt wird der „Aufbau von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung“ behandelt. Dort wird beschrieben, wie eine Gesetzesvorlage der Bundesregierung zu gestalten ist. Sie besteht aus dem Entwurf des *Gesetzestextes*, der *Begründung zum Gesetzentwurf* und einer vorangestellten Übersicht (*Vorblatt*) sowie beizufügenden Dokumenten wie z.B. eine Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates. Für die Gestaltung der Gesetzentwürfe wird auf die Vorgaben des *Handbuchs zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften* (§ 42 Abs. 3 GGO) und das *Handbuch der Rechtsförmlichkeit* (§ 42 Abs. 4 GGO) verwiesen. § 42 Abs. 5 GGO ordnet an, dass Gesetzentwürfe sprachlich richtig und für jedermann verständlich gefasst sein müssen. Satz 3 ordnet die Zuleitung des Gesetzentwurfs an den Redaktionsstab Rechtssprache an. Das Kernelement einer Gesetzesvorlage ist die Begründung (§ 43 GGO), in der auf eine Reihe unterschiedlicher Aspekte der Gesetzesvorlage einzugehen ist (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Elemente der Begründung von Gesetzentwürfen nach § 43 Abs. 1 GGO.

1. Zielsetzung und Notwendigkeit des Gesetzentwurfs und seiner Einzelvorschriften,
2. Sachverhalt, der dem Gesetzentwurf zugrunde liegt und auf welchen Erkenntnisquellen er beruht,
3. ob andere Lösungsmöglichkeiten bestehen und ob eine Erledigung der Aufgabe durch Private möglich ist, gegebenenfalls welche Erwägungen zu ihrer Ablehnung geführt haben,

4. ob Mitteilungspflichten, andere administrative Pflichten oder Genehmigungsvorbehalte mit entsprechenden staatlichen Überwachungs- und Genehmigungsverfahren eingeführt oder erweitert werden und welche Gründe dagegensprechen, sie durch eine rechtliche Selbstverpflichtung des Normadressaten zu ersetzen,
5. die Gesetzesfolgen,
6. welche Erwägungen der Festlegung zum Inkrafttreten zugrunde liegen, zum Beispiel für den Vollzug in organisatorischer, technischer und haushaltsmäßiger Hinsicht, und ob das Gesetz befristet werden kann,
7. ob der Gesetzentwurf eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung vorsieht, insbesondere ob er geltende Vorschriften vereinfacht oder entbehrlich macht,
8. Bezüge zum und Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union.
9. inwieweit im Falle der Umsetzung einer Richtlinie oder sonstiger Rechtsakte der Europäischen Union über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden,
10. ob der Gesetzentwurf mit völkerrechtlichen Verträgen, die Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar ist,
11. die Änderungen zur geltenden Rechtslage,
12. ob Artikel 72 Abs. 3 oder Art. 84 Abs. 1 S. 3 GG Besonderheiten beim Inkrafttreten begründen und wie diesen gegebenenfalls Rechnung getragen worden ist.

§ 44 GGO bestimmt die Gesetzesfolgen und gibt den materiellen Umfang der Gesetzesfolgenabschätzung vor.

Tabelle 5: Gesetzesfolgen nach § 44 GGO

§ 44 Abs. 1	Unter Gesetzesfolgen sind die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes zu verstehen. Sie umfassen die beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenwirkungen. Die Darstellung der voraussichtlichen Gesetzesfolgen muss im Benehmen mit den jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien erfolgen und hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen erkennen lassen, worauf die Berechnungen oder die Annahmen beruhen. Es ist darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat. Das Bundesministerium des Innern kann zur Ermittlung von Gesetzesfolgen Empfehlungen geben.
§ 44 Abs. 2	Die Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben (brutto) der öffentlichen Haushalte sind darzustellen. Das Bundesministerium der Finanzen kann im Benehmen mit dem Bundesministerium des Innern hierzu allgemeine Vorgaben machen. Die auf den Bundeshaushalt

	entfallenden Einnahmen und Ausgaben sind für den Zeitraum der jeweils gültigen mehrjährigen Finanzplanung des Bundes aufzugliedern. Dabei ist anzugeben, ob und inwieweit die Mehrausgaben oder Mindereinnahmen in der mehrjährigen Finanzplanung berücksichtigt sind und auf welche Weise ein Ausgleich gefunden werden kann. Die Beträge sind gegebenenfalls im Benehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen zu errechnen, notfalls zu schätzen. Entstehen voraussichtlich keine finanziellen Auswirkungen, so ist dies in der Begründung anzugeben.
§ 44 Abs. 3	Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen sind gesondert aufzuführen. Das für den Gesetzentwurf federführende Bundesministerium hat hierzu bei den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden rechtzeitig Angaben zu den Ausgaben einzuholen.
§ 44 Abs. 4	Die Bundesministerien müssen den Erfüllungsaufwand im Sinne des § 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ermitteln und darstellen.
§ 44 Abs. 5	<p>Es sind darzustellen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. die sonstigen Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen, und die Auswirkungen des Gesetzes auf die Einzelpreise und das Preisniveau, 2. im Benehmen mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Auswirkungen des Gesetzes auf die Verbraucherinnen und Verbraucher. <p>Das für den Gesetzentwurf fachlich zuständige Bundesministerium hat dazu Angaben der beteiligten Fachkreise und Verbände, insbesondere der mittelständischen Wirtschaft und der Verbraucher, einzuholen. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ist zu Satz 1 Nummer 2 frühzeitig zu beteiligen.</p>
§ 44 Abs. 6	Weitere Auswirkungen, die ein nach § 45 Absatz 1 bis 3 Beteiligter erwartet, sind auf seinen Wunsch darzustellen.
§ 44 Abs. 7	In der Begründung zum Gesetzentwurf ist durch das federführende Ressort festzulegen, ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind.

Wie sich aus § 44 Abs. 2 bis 5 GGO ergibt, beschränken sich die Gesetzesfolgen überwiegend auf finanzielle Folgen. Weitere Auswirkungen sind gemäß § 44 Abs. 6 GGO

nur auf Wunsch eines der gemäß § 45 Abs. 1 bis 3 GGO Beteiligten darzustellen. Die Änderung der GGO im Jahr 2009 hat die Kostenfolgenfixiertheit etwas reduziert, indem § 44 Abs. 1 S. 4 GGO nunmehr anordnet, dass auch darzustellen ist, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen. Die Darstellung des Erfüllungsaufwands für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung nimmt eine besondere Bedeutung ein (§ 44 Abs. 4 GGO).²⁵⁴

Im dritten Abschnitt des Kapitels 6 der GGO sind die Beteiligungen und Unterrichtungen innerhalb wie außerhalb der Bundesregierung geregelt. Innerhalb der Bundesregierung (§ 45 GGO) sind durch das federführende Bundesministerium alle von dem Gesetzentwurf betroffenen Bundesministerien und der Nationale Normenkontrollrat einzubeziehen, bevor der Entwurf einer Gesetzesvorlage dem Kabinett zum Beschluss vorgelegt wird. Das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Justiz sind ebenso wie der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu beteiligen. Das Bundesministerium der Justiz nimmt nach § 46 GGO eine Prüfung der Gesetzentwürfe in rechtssystematischer und rechtsförmlicher Hinsicht vor. Gemäß § 47 Abs. 1 GGO ist der Entwurf einer Gesetzesvorlage den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind. Dies gilt auch für die Beteiligung von Zentral- und Fachverbänden sowie von Fachkreisen, die auf der Bundesebene bestehen (§ 47 Abs. 3 GGO). Es können mündliche Anhörungen zu einem Gesetzentwurf durchgeführt werden. Die Kennzeichnung und Übersendung der Entwürfe sind in § 49 GGO geregelt. Als Frist für die abschließende Prüfung eines Gesetzesentwurfs durch die nach §§ 44, 45 und 46 GGO Beteiligten sind in der Regel vier Wochen vorgesehen (§ 50 GGO).

Über Gesetzesvorlagen hinaus sieht die GGO entsprechende Verfahren auch bei Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften vor. Nach § 62 Abs. 2 GGO gelten für Entwürfe von Rechtsverordnungen die entsprechenden Bestimmungen über die Vorbereitung und Fassung der Gesetzentwürfe. Für die Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften ist das Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften maßgeblich. Die Regelungen für Gesetzesvorlagen sind weitestgehend auch für den Aufbau und die Vorlage von Verwaltungsvorschriften gemäß § 70 Abs. 1 GGO maßgeblich. Beteiligungen sind in der GGO auch im Fall von völkerrechtlichen Verträgen (§ 72 GGO) sowie bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union (§ 74 GGO) vorgesehen.

²⁵⁴ So ist im Vorblatt zu einer Gesetzesvorlage der Erfüllungsaufwand in Teil E auszuweisen: E.1 (Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger), E.2 (Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft) und E.3 (Erfüllungsaufwand der Verwaltung).

Hinweise und Anhaltspunkte für die konkrete Durchführung der GFA enthält die GGO nicht. Es sind aber eine ganze Reihe von Leitlinien durch das Bundesministerium des Innern entwickelt worden, die gemäß § 44 Abs. 1 S. 5 GGO den Charakter unverbindlicher Empfehlungen für die Ermittlung von Gesetzesfolgen haben. Hierunter fallen der „Leitfaden Gesetzesfolgenabschätzung“ und das „Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung“. Auch die als Ergänzung zum Leitfaden 2009 herausgegebene „Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung“ gehört hierzu sowie die themenspezifischen Arbeitshilfen der Fachressorts.²⁵⁵ Mit diesen Arbeitshilfen kommt man der Vorgabe des § 44 Abs. 1 S. 3 Hs. 1, Abs. 4 S. 1 Nr. 1 und 2 GGO nach, nach dem die Darstellung der Gesetzesfolgen im Benehmen mit den jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien erfolgen muss. Gemäß dem Ressortprinzip (Art. 65 S. 2 GG) liegt die Zuständigkeit für die Durchführung der GFA bei dem für den konkreten Gesetzentwurf federführenden Bundesministerium.

3.2.2.1.2 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK)

Außerhalb der GGO sind weitere Ausprägungen der GFA institutionalisiert. Ein entscheidender Akteur im Rahmen der besseren Rechtsetzung auf Bundesebene ist der 2006 eingerichtete Nationale Normenkontrollrat (NKR). Die rechtliche Grundlage für seine Tätigkeit ist das Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006, zuletzt aktualisiert durch das Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 16. März 2011. Er besteht aus zehn Mitgliedern, die für eine Amtszeit von fünf Jahren berufen werden und wird durch ein Sekretariat, das beim Bundeskanzleramt eingerichtet ist, unterstützt. Die Zusammensetzung und Organisation des Nationalen Normenkontrollrates sind in § 3 NKRK geregelt.

Die Aufgabe des Nationalen Normenkontrollrates ist es, die Bundesregierung bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen auf den Gebieten des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung zu unterstützen (§ 1 Abs. 2 NKRK). Nach § 1 Abs. 3 NKRK prüft er insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwands neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen. Die Prüfung des Nationalen Normenkontrollrates ist Teil des sogenannten „Ex-ante-Verfahrens“, bei dem er vor Verabschiedung eines Regelungsvorhabens im Kabinett eine Stellungnahme zur vorgelegten Schätzung des jeweiligen Bundesministeriums über die durch die Neuregelung verursachten

²⁵⁵ Hierzu gehören die einschlägigen Arbeitshilfen zur Gesetzesfolgenabschätzung des BMF (Darstellung der Auswirkungen des Regelungsentwurfs auf die öffentlichen Haushalte), des BMFSJ (Arbeitshilfe zur geschlechterdifferenzierenden Gesetzesfolgenabschätzung (vgl. § 2 GGO)) und des BMWi (Kostenfolgenabschätzung und der Abschätzung der Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau)

Änderungen beim Erfüllungsaufwand abgibt. Der Erfüllungsaufwand ist in § 2 Abs. 1 NKRG definiert und umfasst „den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung entstehen“. Zum Erfüllungsaufwand zählen auch die Bürokratiekosten, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. „Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln“ (§ 2 Abs. 2 Satz 3 NKRG).

Die Aufgaben des NKR, insbesondere das Prüfungsrecht und der über die Prüfung der Darstellung des Erfüllungsaufwands hinausgehende Prüfungsumfang, sind in § 4 NKRG detailliert geregelt. Dem Prüfungsrecht des Nationalen Normenkontrollrates unterliegen gemäß § 4 Abs. 1 NKRG Entwürfe für neue Bundesgesetze, bei Entwürfen von Änderungsgesetzen auch die Stammgesetze, Entwürfe nachrangiger Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Vorarbeiten zu Rechtsakten der Europäischen Union und zu Verordnungen,²⁵⁶ Richtlinien und Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft, bei der Umsetzung von EU-Recht die betroffenen Gesetze und nachrangigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, bestehende Bundesgesetze und auf ihnen beruhende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.

Für die Abschätzung des Erfüllungsaufwands bestehen besondere Herausforderungen, wenn die rechtlichen Normen abstrakt gehalten und auslegungsbedürftig sind und wesentliche Bereiche eines Gesetzes erst konkretisiert werden müssen (z.B. durch Verordnungen, BMF-Schreiben, Erlasse, Richtlinien, Rundschreiben etc.). Diese (informalen) Steuerungsinstrumente entfalten eine erhebliche Wirkung für die Verwaltungs- und Vollzugspraxis und in manchen Fällen auch auf den Erfüllungsaufwand, sie unterliegen aber nicht der Prüfung durch den NKR. Durch ihre Ausklammerung entstehen Lücken bei der Bürokratiekostenvermeidung und -senkung. Die Prüfung des Nationalen Normenkontrollrates umfasst gemäß § 4 Abs. 2 NKRG die Darstellung des Ziels und der Notwendigkeit der Regelung, die Erwägungen zu anderen Lösungsmöglichkeiten, die Erwägungen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens, zur Befristung und Evaluierung, die Ausführungen zu Rechts- und Verwaltungsvereinfachung und erstreckt sich im Falle der Umsetzung von EU-Recht auf die Frage inwieweit über die Vorgaben des EU-Rechts hinausgehende Regelungen getroffen werden.

Der NKR prüft die Regelungsentwürfe der Bundesministerien vor deren Vorlage an das Bundeskabinett (§ 4 Abs. 3 NKRG). Regelungsentwürfe des Bundesrates prüft er, wenn sie

²⁵⁶ Wie Rahmenbeschlüsse, Beschlüsse, Übereinkommen und den diesbezüglichen Durchführungsmaßnahmen.

ihm vom Bundesrat zugeleitet werden. Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages prüft er auf Antrag der einbringenden Fraktion oder der einbringenden Abgeordneten. Das „Ex-ante-Verfahren“ ist somit nur für Regelungsentwürfe der Bundesministerien vorgeschrieben. Nach § 4 Abs. 4 NKRГ gibt der NKR eine Stellungnahme zu dem jährlichen Bericht der Bundesregierung über den Stand des Bürokratieabbaus ab.

Die Befugnisse und Pflichten des NKR sind in den §§ 5, 6 NKRГ geregelt. So ist er befugt die Daten der Datenbank zu nutzen, welche die Bundesregierung für die Ermittlung der Bürokratiekosten angelegt hat. Ferner kann er eigene Anhörungen durchführen, Gutachten in Auftrag geben sowie der Bundesregierung Sonderberichte vorlegen.²⁵⁷ Zu seinen Pflichten gehört die nicht öffentliche Stellungnahme zu den ihm zugeleiteten Gesetzentwürfen, die jährliche Berichterstattung an den Bundeskanzler sowie die Pflicht, den federführenden und den mitberatenden ständigen Ausschüssen des Bundestags und des Bundesrats zur Beratung zur Verfügung zu stehen.

Das NKRГ regelt in § 7 die Pflicht der Bundesregierung dem Deutschen Bundestag jährlich einen Bericht zu erstatten über den Stand des Bürokratieabbaus im Rahmen der bestehenden Zielvorgaben, die Erfahrungen mit der angewandten Methodik zur Schätzung des Erfüllungsaufwands, die Entwicklung des Erfüllungsaufwands in den einzelnen Ministerien sowie über die Ergebnisse sowie die Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung. § 8 NKRГ enthält Bestimmungen zu den Aufgaben des Statistischen Bundesamts.²⁵⁸

3.2.2.2 Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands im Rahmen der GFA der Bundesregierung

In viele Staaten wird inzwischen der Aufwand, der mit der Ausführung von Gesetzen verbunden ist, auf Basis des Standardkosten-Modells (SKM) geschätzt. Mit der Quantifizierung der Folgen von Recht sollen die Eingriffe durch staatliche Regulierungsmaßnahmen mit einem „Preisschild“ versehen werden. Die Vorteile des SKM liegen in seiner einfachen Anwendung und der Transparenz über die ermittelten Parameter. Es unterlegt die Bürokratie mit konkreten Daten. Damit nähert man sich zumindest teilweise

²⁵⁷ Die bislang veröffentlichten Gutachten befassten sich mit der „Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben (2013)“, der „Durchführung von Ex-post-Evaluierungen (2013)“, der „Vollzugorientierte Gesetzgebung: Wie können EU, Bund, Länder und Kommunen die Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln? (2015)“ sowie „E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg (2015)“.

²⁵⁸ Das Statistische Bundesamt unterstützt bei Bedarf die Bundesregierung und den Bundesrat bei den sich aus dem Gesetz ergebenden Aufgaben, insbesondere durch Auswertung vorliegender Daten und die Durchführung von Aufwandsschätzungen. Es ist für den Aufbau und die Pflege der Datenbanken zuständig, die für Berichterstattung und Erfolgskontrolle im Sinne dieses Gesetzes erforderlich sind.

einer Kosten-Nutzen-Analyse staatlicher Eingriffe durch Recht an. Methodische Schwierigkeiten bei der Quantifizierung des Nutzens führen indes dazu, dass man sich auf die Kostenfolgen von Recht konzentriert und den Nutzen weitgehend ausklammert.

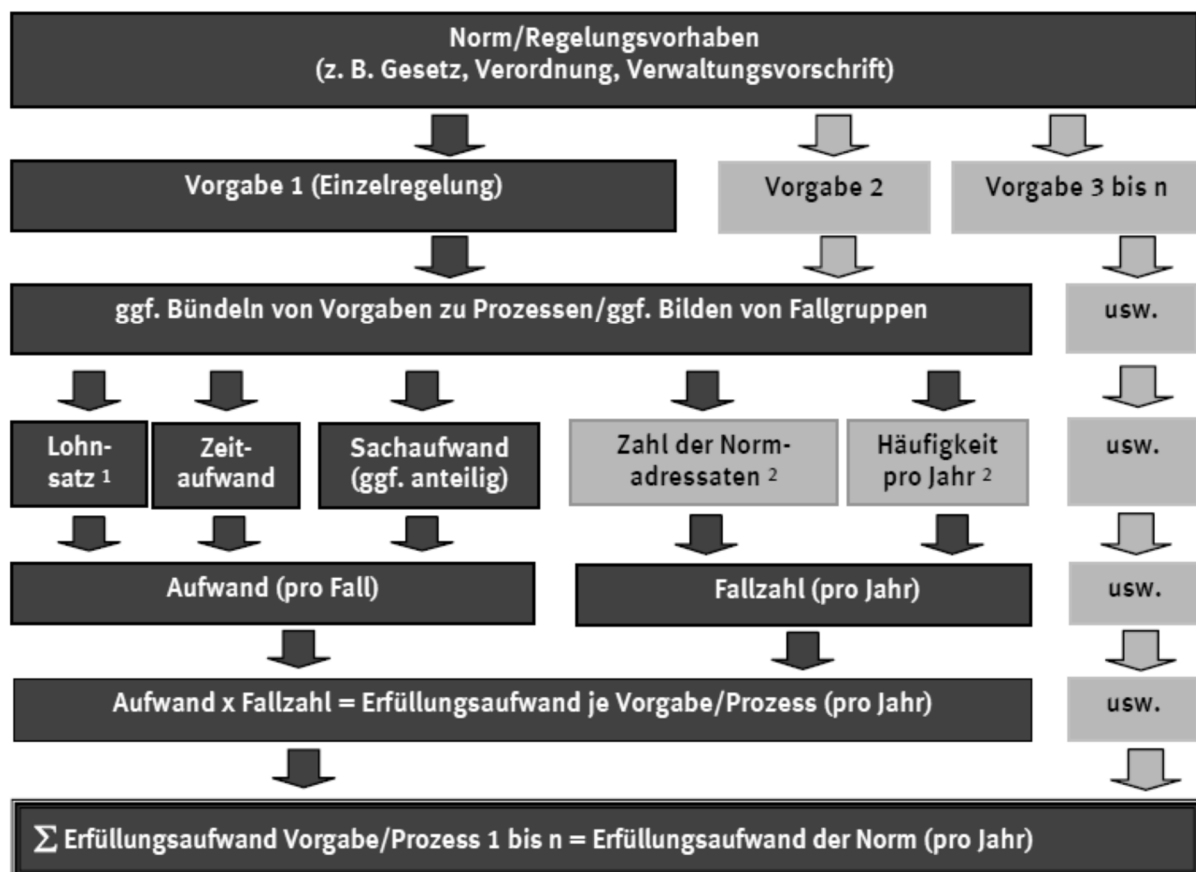
Nach der Legaldefinition im Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) umfasst der Erfüllungsaufwand „den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen.“²⁵⁹ Ausgangspunkt für die Abschätzung der Kostenfolgen ist die Norm bzw. das Regelungsvorhaben (z.B. Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift). Dann werden die darin enthaltenen Vorgaben und Informationspflichten identifiziert.

Die Abschätzung des Erfüllungsaufwands im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung wird in der Regel auf einer inkrementellen Basis vorgenommen. Dies bedeutet, dass nur die Änderungen des Erfüllungsaufwands, d.h. die Be- und Entlastungen, die durch ein Regelungsvorhaben im Vergleich zur bestehenden Regelung zu erwarten sind, ermittelt werden. Da es sich bei vielen Gesetzen um Änderungsgesetze handelt, ist der im Gesetzesvorblatt ausgewiesene Erfüllungsaufwand in der Regel nicht mit den Gesamtkosten für die Befolgung des konsolidierten Gesetzes gleichzusetzen. Der ausgewiesene Erfüllungsaufwand stellt in den meisten Fällen die erwartete Änderung des Erfüllungsaufwands infolge der Gesetzesänderung und des Regelungsvorhabens dar. Bei diesem (ausgewiesenen) inkrementellen Erfüllungsaufwand handelt es sich somit um die Differenz zum fortwährenden Erfüllungsaufwand bei Beibehaltung der bestehenden Praxis bzw. bei unveränderten rechtlichen Vorgaben. Der Erfüllungsaufwand lässt sich aber auch für konsolidierte Gesetze ermitteln, da es sich der Ermittlung im Kern um eine Zerlegung der Vollzugsprozesse in standardisierte Aktivitäten handelt.²⁶⁰

²⁵⁹ § 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates in der geänderten Fassung vom 21. März 2011 (BGBl. I, S. 420).

²⁶⁰ Hier besteht daher auch der wesentliche Unterschied zu Prozessanalysen, die in der Regel nicht auf standardisierte Aktivitäten aufbauen, sondern die für den Vollzug notwendigen Arbeitsschritte detailliert untersuchen.

Abbildung 6: Ermittlungsschema des Erfüllungsaufwands



1 Lohnsatz entfällt bei Bürgerinnen und Bürgern

2 soweit zur Ermittlung der Fallzahl erforderlich

Quelle: Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands (2012), S. 7.

Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands erfolgt in drei Schritten:

- Zunächst (Schritt 1) werden alle Vorgaben einer Norm oder eines Regelungsvorhabens (z.B. Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift) identifiziert. Bei Vorgaben handelt es sich um Einzelregelungen, die zur Änderung des Erfüllungsaufwands führen. Ggf. werden Vorgaben zu Prozessen gebündelt oder es werden ggf. Fallgruppen gebildet.
- Im zweiten Schritt wird der Erfüllungsaufwand in drei Teilschritten ermittelt. Zuerst wird die Änderung der Fallzahl je Vorgabe/Prozess/Fallgruppe ermittelt. Für die Vorgaben/Prozesse/Fallgruppen wird dann die Änderung des Aufwands pro Fall bestimmt bzw. abgeschätzt. Im letzten Schritt wird die Änderung des gesamten Erfüllungsaufwands für die Normadressaten berechnet, jeweils für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung.
- Im dritten Schritt erfolgt die Darstellung des Ergebnisses. Die Angaben zum Erfüllungsaufwand werden gemäß den Regelungen der GGO bei Gesetzentwürfen in Vorblatt und Begründung ausgewiesen.

Auf die ersten beiden Schritte wird im Weiteren detaillierter eingegangen.

3.2.2.2.1 Identifizierung von rechtlichen Vorgaben

Der Erfüllungsaufwand resultiert aus den rechtlichen Vorgaben einer Rechtsquelle. Daher sind zunächst die Vorgaben (Einzelregelungen) zu identifizieren. Der Leitfaden definiert Vorgaben wie folgt:²⁶¹

„Vorgaben sind Einzelregelungen, die bei den Normadressaten unmittelbar zur Änderung von Kosten, Zeitaufwand oder beidem führen. Sie ergeben sich aus bundesrechtlichen Regelungen. Sie veranlassen die Normadressaten, bestimmte Ziele oder Anordnungen zu erfüllen oder auch bestimmte Handlungen zu unterlassen. Dazu zählen auch Verpflichtungen zur Kooperation mit Dritten sowie zur Überwachung und Kontrolle von Zuständen, Handlungen, numerischen Werten oder Verhaltensweisen. Informationspflichten bilden eine Teilmenge der Vorgaben.“

Zu beachten ist hierbei, dass die Änderung von Kosten oder Zeitaufwand in „unmittelbarer“, d.h. in direkter, Verbindung mit der Befolgung der jeweiligen Vorgabe steht. „Ein Merkmal von Vorgaben ist, dass Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft sowie öffentliche Verwaltung ihnen Folge leisten müssen, um nicht gegen Rechtsvorschriften zu verstoßen oder etwaige Ansprüche auf staatliche Leistungen zu verlieren (z.B. Anträge).“²⁶²

Auch Ziele und Grenzwerte sind neben Ge- und Verboten Einzelregelungen und Vorgaben, weil auch sie unmittelbar zu Änderungen von Kosten bzw. Zeitaufwand bei den Normadressaten führen. Vorgaben sind mehr als bloße Informationspflichten, denn „während Informationspflichten lediglich die Pflicht zur Beschaffung, Aufbewahrung oder Übermittlung von Daten und Informationen (zum Beispiel Anträge, Genehmigungen, Dokumentationen) beinhalten, können Vorgaben alle möglichen Handlungen zur Befolgung von Gesetzen umfassen“²⁶³.

Sind in der Praxis mehrere Vorgaben zu erfüllen, die in einem engen Zusammenhang stehen, dann können sie bspw. nach Sachverhalten oder aus der Sicht der Normadressaten zu Prozessen strukturiert werden. Sofern die Normadressaten Vorgaben oder Prozesse auf unterschiedliche Weise erfüllen können, werden in der Regel Fallgruppen gebildet. Dies ist immer dann sinnvoll, wenn durch die verschiedenen Wege für ihre Erfüllung wesentliche Unterschiede im Erfüllungsaufwand zu erwarten sind. Der Erfüllungsaufwand wird dann für jede Gruppe separat ermittelt und dargestellt.²⁶⁴

²⁶¹ Statistisches Bundesamt (2012), S. 8.

²⁶² Ebenda.

²⁶³ Vgl. Vorgrimler u.a. (2011).

²⁶⁴ Dies ist der Fall, wenn z.B. die Erfüllung einer Vorgabe durch die Umrüstung bestehender Anlagen oder durch den Ersatz von Altanlagen durch Neuanlagen erfolgen kann.

Zum Erfüllungsaufwand gehören auch die Bürokratiekosten, die durch die Erfüllung von Informationspflichten entstehen.²⁶⁵ Informationspflichten sind üblicherweise Datenanforderungen. So können durch eine Rechtsnorm bspw. bestimmte Einzelangaben verlangt werden wie Name, Einkommen oder Familienstand, die jeweils für sich betrachtet eine Datenanforderung darstellen. Für die Erfüllung von Informationspflichten sind seitens der Normadressaten Aktivitäten wie z.B. das Ausfüllen von Anträgen und Formularen, die Mitwirkung an amtlichen Erhebungen und/oder die Erbringung von Nachweis- und Dokumentationspflichten (wie bspw. Auskunfts-, Melde-, Veröffentlichungs-, Registrierungs- und Genehmigungspflichten) erforderlich.

Aus der Identifizierung der rechtlichen Vorgaben lässt sich eine Liste bzw. Übersicht erstellen, aus der hervorgeht:

- welche Vorgaben Erfüllungsaufwand bei welchen Normadressaten verursachen,
- welche Vorgaben ggf. Teil welchen Prozesses oder Teilprozesses sind, für den eine zusammenfassende Ermittlung des Erfüllungsaufwands erfolgt,
- für welche Vorgaben und Prozesse Fallgruppen gebildet worden sind, für die eine gesonderte Ermittlung des Erfüllungsaufwands erfolgt ist,
- bei welchen Vorgaben es sich um Informationspflichten handelt.

Diese Liste stellt die Basis für die Quantifizierung des Erfüllungsaufwands dar.

3.2.2.2.2 Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands

Der Erfüllungsaufwand ist grundsätzlich für jede Vorgabe bzw. jeden Prozess bzw. jede Fallgruppe separat zu ermitteln. In der Praxis wird jedoch auf eine Ermittlung verzichtet, wenn absehbar ist, dass mit einer Vorgabe oder bestimmten Prozessen nur sehr geringe Auswirkungen verbunden sind. Für die Zeitaufwandsermittlung stehen verschiedene Methoden zur Auswahl. Je nach Einsatzbereich kommen Expertenbefragungen (Panels und Interviews), Befragungen von Normadressaten (Interviews vor Ort, schriftliche/telefonische Befragungen) und Simulationen (Stoppuhrsimulation, Schätzung mit Zeitwerttabelle), auch in Kombination, zur Anwendung. Die Ermittlung besteht aus den Schritten

- Ermittlung der Fallzahl je Vorgabe oder Prozess,
- Ermittlung der Änderung des Erfüllungsaufwands je Fall und
- Ermittlung der Änderung des gesamten Erfüllungsaufwands.

²⁶⁵ Legaldefinition in § 2 Abs. 2 Satz 2 NKRg: „Informationspflichten sind alle Vorgaben, nach denen Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln sind“.

Ermittlung der Fallzahl je Vorgabe oder Prozess

Zunächst wird die Fallzahl ermittelt. Vorgaben sind entweder periodisch oder anlassbezogen zu erfüllen. Der Erfüllungsaufwand wird differenziert nach dem jährlich wiederkehrenden Erfüllungsaufwand und einem einmaligen Erfüllungsaufwand, der sich aus der Umstellung auf ein neues Regelungsregime ergibt. Bei **periodisch zu erfüllenden Vorgaben** (z.B. jährliche Wartung von Analgen) gibt die Häufigkeit an, wie oft pro Jahr eine Vorgabe von jedem Betroffenen zu erfüllen ist. Die Häufigkeit multipliziert mit der Anzahl der Betroffenen gibt dann die Fallzahl pro Jahr. Bei **anlassbezogen zu erfüllenden Vorgaben** wird die Anzahl der jährlichen Fälle häufig abgeschätzt oder auf Zahlen des Vorjahres zurückgegriffen, da Häufigkeit und Zahl der Betroffenen nicht eindeutig prognostizierbar sind. So wird beispielsweise bei Vorgaben für Anträge (z.B. Antrag auf Unterstützung nach dem BAföG) die Zahl der voraussichtlich oder erfahrungsgemäß jährlich eingehenden Anträge zugrunde gelegt.

Ermittlung der Änderung des Erfüllungsaufwands je Fall

Es folgt die Ermittlung des Erfüllungsaufwands pro Fall oder Prozess. Zunächst werden die wesentlichen Tätigkeiten identifiziert, „die zur Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses zu erwarten sind. Für diese Tätigkeiten werden die zu erwartenden Änderungen des Zeit-, Personal- sowie Sachaufwands ermittelt.“^{266, 267} Die Zeitaufwandsmessung nach dem Standardkosten-Modell erfolgt anhand sogenannter Standardaktivitäten. D.h. der Prozess zur Erfüllung einer Informationspflicht (Standardprozess) wird nicht in seiner Gesamtheit gemessen, sondern in einzelne (standardisierte) Schritte zerlegt und einzeln ermittelt. Die meisten Länder, die das SKM verwenden, nutzen eine standardisierte Liste von Informationspflichten und Verwaltungstätigkeiten.

Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands gestaltet sich unterschiedlich umfangreich, je nachdem, ob Vorgaben neu eingeführt, geändert oder abschafft werden: Bei einer neu eingeführten Vorgabe wird der gesamte zu erwartende Erfüllungsaufwand ermittelt. Bei einer geänderten Vorgabe wird die Änderung des Erfüllungsaufwands ermittelt. Dafür wird die Differenz zwischen dem Erfüllungsaufwand gemäß alter und neuer Vorgabe berechnet und die tatsächlich zu erwartenden Änderung von Zeit-, Personal- und Sachkosten ermittelt.

²⁶⁶ Statistisches Bundesamt (2012), S. 11.

²⁶⁷ Die in Deutschland vorgenommene Abgrenzung rechnet Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und Aufwendungen gemäß Artikel 104a Abs. 3 und 4 GG, d.h. Geldleistungen, nicht zum Erfüllungsaufwand. Diese sind jedoch ohnehin gemäß der GGO anzugeben. Zudem werden indirekte Effekte, wie z.B. kalkulatorische Kosten, z.B. Opportunitätskosten, und sonstige Abgaben nicht zum Erfüllungsaufwand gezählt. Bei der Erfüllung rechtlicher Vorgaben anfallende Gebühren werden im Vorblatt und in der Begründung von Gesetzentwürfen unter dem Buchstaben F. (Weitere Kosten) aufgeführt.

Bei einer abgeschafften Vorgabe wird der Erfüllungsaufwand der bestehenden Regelung ermittelt und als Ansatz für die Entlastung angesetzt.

Einer besonderen Betrachtung bedürfen der (einmalige) Umstellungsaufwand und die sogenannten Sowieso-Kosten. Der Umstellungsaufwand bei der Einführung oder Änderung einer Vorgabe wird gesondert ausgewiesen. Sowieso-Kosten liegen vor, wenn von einer Vorgabe keine messbaren Verhaltens- oder Aufwandsänderungen bei den Normadressaten ausgehen. Dann ist davon auszugehen, dass durch die Neuregelung kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand bzw. keine Entlastung entsteht. Bei den Sowieso- bzw. *Business as usual*-Kosten handelt es sich um jene Kosten bzw. jenen Erfüllungsaufwand, der den Normadressaten unabhängig von einer rechtlichen Vorgabe entsteht.²⁶⁸

Sofern eine Vorgabe oder ein Prozess nur bei einem Teil der Normadressaten zu Verhaltensänderungen führt, ist nur für die entsprechende Gruppe die Änderung des Erfüllungsaufwands zu ermitteln. In solchen Fällen sind Fallgruppen zu bilden und es ist zu begründen, warum jeweils für die Gruppen eine Änderung des Erfüllungsaufwands zu erwarten oder nicht zu erwarten ist.

Ermittlung der Änderung des gesamten Erfüllungsaufwands

Der Erfüllungsaufwand für eine Vorgabe, einen Prozess oder eine Fallgruppe ergibt sich durch die Multiplikation der Fallzahl mit dem Aufwand pro Fall. Der gesamte Erfüllungsaufwand eines Regelungsvorhabens bestimmt sich aus der Summe des Aufwands aller enthaltenen Vorgaben, Prozesse oder Fallgruppen. Die Berechnung des Erfüllungsaufwands erfolgt auf Jahresbasis, separat für die verschiedenen Normadressaten.

Die ermittelten Angaben zum Erfüllungsaufwand werden zwei Jahre nach Inkrafttreten der Regelung durch eine Nachmessung des Statistischen Bundesamtes validiert.

3.2.2.2.3 Unterschiede bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands zwischen den Normadressaten

Bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands wird nach den Normadressaten differenziert. Dabei sind einige Besonderheiten zu beachten. Dies betrifft zum einem die Ausweisung des laufenden und des einmaligen Erfüllungsaufwands, zum anderen die Liste der Standardaktivitäten für die einzelnen Normadressaten.

²⁶⁸ Ein gutes Beispiel hierfür sind die Kosten der Buchführung, denn es ist davon auszugehen, dass in Unternehmen auch dann eine Buchführung vorhanden wäre, wenn es keine rechtliche Grundlage dafür geben würde.

Tabelle 6: Kategorien des laufenden Erfüllungsaufwands

...bei Bürgerinnen und Bürgern	...bei der Wirtschaft	... bei der Verwaltung
Laufender Erfüllungsaufwand (jährlich)		
- Zeitaufwand in Std.	- Aufwand in Euro	- Aufwand in Euro
- Aufwand in Euro	Informationspflichten	
	- Aufwand in Euro	
Einmaliger Erfüllungsaufwand (Umstellungsaufwand)		
- Zeitaufwand in Std.	- Aufwand in Euro	- Aufwand in Euro
- Aufwand in Euro		

Normadressat Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger werden bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Zeitaufwand und der Sachaufwand pro Fall als Faktoren einbezogen. Für die Ermittlung des Zeitaufwands werden hierzu die Tätigkeiten identifiziert, die sich bei der Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses ändern, zusätzlich anfallen oder aber entfallen. Die bei der Erfüllung von Vorgaben oder Prozessen häufig anfallenden bzw. typischen Tätigkeiten von Bürgerinnen und Bürger lassen sich einer Checkliste entnehmen.²⁶⁹

Zunächst werden die mit der Erfüllung einer Vorgabe erforderlichen Tätigkeiten identifiziert. Das federführende Ressort ermittelt daraufhin den Zeitaufwand für die jeweilige Tätigkeit. Alternativ kann der Zeitaufwand für die Erfüllung der Vorgabe oder des Prozesses auch geschätzt werden, ohne Zerlegung in einzelne Tätigkeiten. Neben dem Zeitaufwand ist bei der Erfüllung von Vorgaben und Prozessen auch der Sachaufwand und die sonstigen Abgaben zu ermitteln. Beispiele hierfür sind Aufwendungen für die Inanspruchnahme Dritter, Wartungsaufwand oder Aufwand für die Beschaffung von Material oder für die Nachrüstung von Geräten oder Anlagen. Der Erfüllungsaufwand für eine Vorgabe oder einen Prozess ergibt sich aus der Multiplikation des Zeit- und Sachaufwands pro Fall mit der Fallzahl.

Normadressat Wirtschaft

Für den Normadressaten Wirtschaft werden im Unterschied zu Bürgerinnen und Bürger die Bürokratiekosten aus Informationspflichten gesondert ausgewiesen. Der Normadressaten „Wirtschaft“ umfasst „... grundsätzlich jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, welche zum Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen beiträgt und dem Privatsektor zugerechnet wird. Neben Unternehmen werden zum Privatsektor zu auch Vereine, Kirchen,

²⁶⁹ Vgl. Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands (2012), S. 16.

Stiftungen, Parteien und Hochschulen sowie karitative Organisationen und der ehrenamtliche Sektor gerechnet. Ebenfalls als Betroffene zum Bereich „Wirtschaft“ zu zählen sind Unternehmen oder ebengenannte Einrichtungen und Institutionen mit Sitz im Ausland, wenn diese - wie national ansässige Einheiten - durch ihre Tätigkeit in Deutschland von einer Informationspflicht berührt werden, die auf deutschem Bundesrecht beruht.“²⁷⁰ Bei der Ermittlung der Fallzahl gilt für Informationspflichten, deren Fallzahl einen Wert von 10.000 pro Jahr nicht überschreitet, ein vereinfachtes Ermittlungsverfahren.²⁷¹

Ein weiterer Unterschied zu den Bürgerinnen und Bürger besteht hinsichtlich der einbezogenen Aufwandsarten. Ermittelt werden der Personalaufwand und der Sachaufwand. Der Personalaufwand pro Fall, der bei den betroffenen Unternehmen für die Erfüllung der Vorgabe oder des Prozesses unmittelbar entsteht, wird durch die Multiplikation des zu erwartenden Zeitaufwands mit dem jeweiligen Lohnsatz ermittelt. Wie bei den Bürgerinnen und Bürgern sind zwei Herangehensweisen möglich. Der Zeitaufwand kann anhand einer Liste von möglichen Tätigkeiten ermittelt werden oder der Gesamtzeitaufwand wird ohne Zerlegung in einzelne Tätigkeiten bestimmt. Letzteres bietet sich bei einfachen Erfüllungshandlungen oder gesicherten Erwartungswerten an. Für die Ermittlung des Aufwands, der für die Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses entsteht, sollten die konkreten Abläufe bspw. in einem betroffenen Unternehmen betrachtet werden. Zunächst sind dann wiederum die zu erwartenden Tätigkeiten zu identifizieren. Dies erfolgt anhand einer Liste der möglichen Standardaktivitäten oder einer erweiterten Checkliste mit weiteren Tätigkeiten, die bei der Erfüllung von Informationspflichten, Vorgaben oder Prozessen anfallen.²⁷² Für die relevanten Tätigkeiten bzw. Standardaktivitäten wird anschließend der zu erwartende Zeitaufwand (in Minuten) bestimmt. In der Praxis sind häufig nur vier bis sechs Tätigkeiten die wesentlichen Kostentreiber. Alternativ ist auch eine Ermittlung des gesamten Zeitaufwands ohne eine Zerlegung in einzelne Tätigkeiten möglich. Hierzu werden die zeitlichen Anteile an vollen Mitarbeiterkapazitäten für die Erfüllung von Vorgaben bestimmt. Anschließend wird der Zeitaufwand monetarisiert. Hierzu werden die ermittelten Zeitwerte mit den adäquaten Lohnsätzen multipliziert.

Neben dem Personalaufwand fallen bei der Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses häufig Sachaufwand und sonstige Abgaben an. Hierzu zählen auch Aufwendungen für die Inanspruchnahme externer Leistungen, Wartungsaufwand, der Aufwand für die Beschaffung von Material oder der Aufwand für die Nachrüstung von Geräten oder Anlagen. Kalkulatorische Kosten, Opportunitäts- und Finanzierungskosten werden beim Konzept der Bundesregierung nicht berücksichtigt, da bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands nur der

²⁷⁰ Bundeskanzleramt (2010), S. 5: Bürokratischer Aufwand im Zuwendungsrecht. Abschlussbericht.

²⁷¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (2012), S. 42.

²⁷² Siehe Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands (2012), S. 21 ff.

Aufwand herangezogen wird, der erwartungsgemäß tatsächlich anfällt. Der Sachaufwand kann auch hier als Sachaufwand pro Fall oder als durchschnittlicher jährlicher Sachaufwand ermitteln werden. Die Ermittlung des Sachaufwands pro Fall „bietet sich vor allem in den Fällen an, in denen die Sachkosten eindeutig pro Fall zugeordnet werden können oder die Arbeitsprozesse in einzelne Aktivitäten zerlegt sind und der Sachaufwand den einzelnen Aktivitäten unmittelbar zugeordnet werden kann“²⁷³. Der durchschnittliche jährliche Sachaufwand kann dagegen bei Vorgaben zugrunde gelegt werden, die zu einer Daueraufgabe im Unternehmen führen. Durch die Umstellung auf ein neues Verfahren oder die Einrichtung eines Arbeitsplatzes etc. kann einmaliger Sachaufwand anfallen, der dann als Umstellungsaufwand ausgewiesen wird.

Der Aufwand pro Fall zuzüglich des anteiligen Sachaufwands multipliziert mit der Fallzahl ergibt den Erfüllungsaufwand für eine Vorgabe oder einen Prozess. Die Summe über alle in der Regelung enthaltenen Vorgaben oder Prozesse führt schließlich zum Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft.

Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung setzt sich aus dem Vollzugsaufwand und dem Aufwand für das fiskalische Handeln der Verwaltung als Normadressat (z.B. als Halter von Kraftfahrzeugen oder als Bauherr) zusammen. Erfüllungsaufwand entsteht der Verwaltung insbesondere durch die Bearbeitung von Anträgen und Rückfragen, die Erstellung von Bescheiden, die Bestätigung des Erhalts von Unterlagen, Erteilung von Zulassungen, die Überwachung der Einhaltung rechtlicher Vorgaben oder durch die Bereitstellung von Informationen und Materialien (z.B. Antragsformulare) für Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft oder für andere Teile der Verwaltung.

Die Ermittlung der Fallzahl erfolgt nach den gleichen Schritten wie bei den anderen Normadressaten. Bei Aufgaben wie der Bearbeitung von Anträgen, die anlassbezogen sind, wird die Zahl der jährlich zu erwartenden Anträge als Fallzahl angesetzt. Wenn es Schwankungen bei den Fallzahlen gibt, wird ein sachgerechter Mittelwert verwendet.

Nach der Ermittlung der Fallzahl wird der Aufwand für die Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses pro Fall bestimmt. Hierfür sind die wesentlichen Tätigkeiten der Verwaltung zu identifizieren. Darauf aufbauend ist der dafür anfallende Personal- und ggf. Sachaufwand zu ermitteln. Für die Ermittlung des Personalaufwands kann wiederum eine Checkliste mit den bei der Erfüllung regelmäßig zu erwartenden Tätigkeiten herangezogen werden.²⁷⁴ Auch hier gilt, dass in der Regel nicht alle Tätigkeit mit der Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses verbunden sind. Zudem sind in der Praxis verschiedene Arbeitsschritte durch die

²⁷³ Freistaat Sachsen (2015), S. 33.

²⁷⁴ Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands (2012), S. 29.

Nutzung von Informationstechnologie automatisiert. Aus diesen automatischen Prozessen resultiert kein Zeitaufwand. Für die Bereitstellung und Wartung der eingesetzten Informationstechnologien wird jedoch oft zusätzlicher Sach- und Personalaufwand verursacht.

Der Personalaufwand wird entweder pro Tätigkeit und Fall ermittelt oder es wird der Zeitaufwand in Personentagen oder -monaten bestimmt. Er ergibt sich aus der Multiplikation der zu erwartenden Arbeitszeit pro Tätigkeit und Fall mit den laufbahnspezifischen Lohnsätzen der mit der Bearbeitung betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.²⁷⁵ Der Zeitaufwand wird in der Regel in Personentagen oder -monaten dargestellt, wenn es sich bei den Tätigkeiten um Daueraufgaben handelt oder gesicherte Erfahrungswerte vorliegen. Eine Zerlegung in Einzeltätigkeiten wird hierbei nicht vorgenommen.²⁷⁶

Zum Sachaufwand gehört der Betriebs-, Unterhaltungs- und Investitionsaufwand, der bei der Erfüllung einer Vorgabe oder eines Prozesses anfällt. Wenn für die Erfüllung rechtlicher Vorgaben ein zusätzlicher Personalbedarf zu erwarten ist, ist ebenfalls der dabei entstehende Sachaufwand zu quantifizieren, u.a. der Aufwand für einen Standardarbeitsplatz.²⁷⁷ Zudem sollten erforderlichen Investitionsaufwendungen für die Verwaltung immer konkret aufgeschlüsselt werden. Hierzu zählen bspw. der Aufwand für die Inanspruchnahme Dritter (z.B. Handwerkerleistungen), der Aufwand für die Beschaffung von spezieller Informations- und Kommunikationstechnik sowie der Aufwand für die Nachrüstung von Anlagen. Sofern durch die Anpassung an das Regelungsvorhaben ein einmaliger Aufwand innerhalb der Verwaltung anfällt, so wird dieser als einmaliger Umstellungsaufwand gesondert ausgewiesen.

Der gesamte Erfüllungsaufwand für die Verwaltung berechnet sich genauso wie bei den anderen Normadressaten.

3.2.2.3 Weitere Maßnahmen auf dem Weg zu einem ganzheitlichen Ansatz der besseren Rechtsetzung

Das Konzept der Bundesregierung im Bereich der besseren Rechtsetzung und der Gesetzesfolgenabschätzung hat in den vergangenen Jahren eine stetige Ausweitung erfahren. Dabei kam immer stärker der vollständige Regelkreislauf in den Blick. Die Bundesregierung

²⁷⁵ Die Arbeitszeit pro Fall lässt sich anhand von Erfahrungswerten, Organisationsuntersuchungen oder Daten der Kosten- und Leistungsrechnung ermitteln.

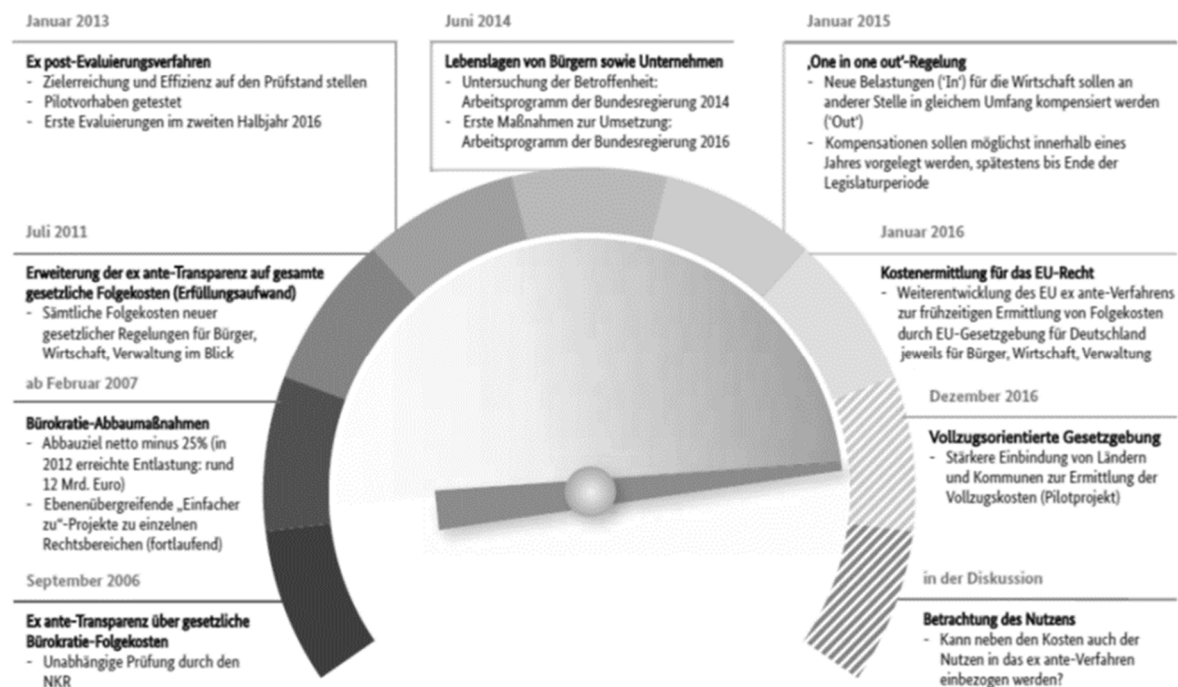
²⁷⁶ Es wird dann die Stundenzahl pro Jahr zugrunde gelegt, die durchschnittlich der tatsächlichen Leistungserbringung je Behörde zugerechnet werden kann. Leitfaden zu Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands, S. 31. Richtwerte sind für einen Personentag 8 Stunden, für einen Personenmonat 134 Stunden und für ein Personenjahr 200 Arbeitstage.

²⁷⁷ Es wird eine Sachkostenpauschale für einen Standardarbeitsplatz in der Bundesverwaltung angesetzt. Darin enthalten sind die jährlichen Investitionskosten je Beschäftigtem bzw. Arbeitsplatz.

hat verschiedene Weichenstellungen getroffen und auch der Nationale Normenkontrollrat hat sein Mandat selbstbewusst wahrgenommen und mit seiner Arbeit wichtige Impulse geliefert.

Neben den zuvor beschriebenen - im Rahmen der institutionalisierten Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführten - Maßnahmen gibt es eine ganze Reihe von weiteren Aktivitäten der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates, die sich dem Bereich „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ zuordnen lassen. Diese Maßnahmen wurden zum Teil im Arbeitsprogramm der Bundesregierung festgelegt und durch Kabinettsbeschlüsse und/oder Beschlüsse des Staatssekretärsausschusses ergänzt. Sie beinhalten Elemente und verfolgen Ziele, die auch im Rahmen von Vollzugsbenchmarks aufgegriffen werden (können).

Abbildung 7: Ansatz der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung



Quelle: NKR-Jahresbericht 2017, S. 6.

Die Maßnahmen der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates (vgl. Abbildung 7) zielen auf die Verwirklichung eines ganzheitlichen Ansatzes für einen effektiven Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung ab. Es wird dabei deutlich, dass die institutionell verankerte GFA nur einen Teil des verfolgten ganzheitlichen Ansatzes ausmacht.

3.2.2.3.1 Transparenz über gesetzliche Bürokratie-Folgekosten

Die Ermittlung der Gesetzesfolgen von Regelungsvorhaben, insb. der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwands ist ein wesentliches Element dieses ganzheitlichen Ansatzes. Der

Übergang vom SKM auf den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung war von besonderer Bedeutung. Hiermit soll ex ante Transparenz über die gesamten gesetzlichen Folgekosten hergestellt werden. Mit dem Erfüllungsaufwand kommt man den tatsächlichen Belastungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung näher, denn es rücken die materiellen Regelungsinhalte stärker in den Mittelpunkt.²⁷⁸

Die Transparenz über die Kosten der Regulierung wurde in den vergangenen Jahren weiter ausgeweitet. Im Januar 2016 eine Weiterentwicklung des EU ex ante-Verfahrens zur frühzeitigen Ermittlung von Folgekosten durch EU-Gesetzgebung für Deutschland jeweils für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung. Darüber hinaus wurde im Dezember 2016 ein Pilotprojekt zur vollzugsorientierten Gesetzgebung mit einer stärkeren Einbindung von Ländern und Kommunen zur Ermittlung der Vollzugskosten begonnen, mit dem die Transparenz weiter erhöht werden soll.

Diese Maßnahmen ergänzen die bereits bestehenden Informationsangebote, welche die Entwicklung der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwands für die Normadressaten nachzeichnen.²⁷⁹

Mit dem „Bürokratiekostenindex (BKI)“ wird Transparenz über die Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft geschaffen. Ziel ist es, die Bürokratiekosten dauerhaft auf dem bis Ende 2011 erreichten Niveaus zu halten. Die Bürokratiekosten der Wirtschaft mit Stand von 1. Januar 2012 stellen den Ausgangswert (100) dar. Die Daten basieren auf der Web-Datenbank über die Bürokratiekosten (WebSKM) des Statistischen Bundesamtes. Bei der Einführung des BKI wurden die Berechnungen der Bürokratiekosten an aktuelle Entwicklungen angepasst. Hierzu wurden die Lohnkostentabellen, die bisher auf das Jahr 2006 bezogen waren, auf Werte für das Jahr 2011 umgestellt. Der Index wird monatlich aktualisiert. Im Juli 2017 wies der Bürokratiekostenindex einen Wert von 99,14 auf. Die entspricht aktuellen Bürokratiekosten der Wirtschaft aufgrund von Informationspflichten des Bundesrechts von rund 45,14 Mrd. Euro.

Der „Monitor Erfüllungsaufwand“ zeichnet seit Juli 2011 die Entwicklung des Erfüllungsaufwands über alle geprüften Regelungsvorhaben der Bundesregierung in grafischer Form nach und wird auf der Webseite des Nationalen Normenkontrollrates

²⁷⁸ Geprüft werden die Regelungsvorhaben in der Form wie sie im Kabinett beschlossen worden sind. Das bedeutet, dass Änderungen, die im parlamentarischen Verfahren vorgenommen werden, nicht mehr in die Betrachtung einfließen.

²⁷⁹ Neben dem Bürokratiekosten-Index und dem Monitor-Erfüllungsaufwand gibt es ein Belastungsbarometer, das die Entwicklung der jährlichen Belastung der Wirtschaft durch amtliche Statistiken wiedergibt. Informationen zum Belastungsbarometer gibt es unter:
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Belastungsbarometer/Belastungsbarometer.html> (27. Mai 2018).

veröffentlicht. Bis Juli 2017 hatte der NKR nach eigenen Angaben rund 2.295 Regelungsvorhaben geprüft. Der jährliche Erfüllungsaufwand ist danach seit Juli 2011 um insgesamt 10,1 Mrd. Euro gestiegen, von denen 8,8 Mrd. Euro auf die Wirtschaft, 0,9 Mrd. Euro auf die Verwaltung und 0,4 Mrd. Euro auf die Bürgerinnen und Bürger entfielen.²⁸⁰

3.2.2.3.2 Bürokratie-Abbaumaßnahmen: Ebenenübergreifende Projekte und „one-in-one-out“-Regel

Ein weiteres Element des ganzheitlichen Ansatzes sind Bürokratie-Abbaumaßnahmen. Hierunter zählen neben dem 25-Prozent-Reduktionsziel für die Bürokratiekosten der Wirtschaft aus dem Jahr 2006, die rechts- und ebenenübergreifenden Untersuchungen (insbesondere die Einfacher-zu-Projekte und die Projekte zum Erfüllungsaufwand) sowie die im Januar 2015 eingeführte „one-in-one-out“-Regelung.

Die Bundesregierung hat in Kooperation mit den Ländern seit 2009 verschiedene mehrebenenübergreifende Untersuchungen durchgeführt. In diesen Projekten wird eine fallweise Ex-post-Untersuchung des Vollzugs von Bundesgesetzen vorgenommen, um vollzugshemmende Aspekte im Bundesrecht aufzuspüren und zu beseitigen. Es ging zunächst und primär darum, unter Einbindung der am Vollzug von Bundesrecht beteiligten Akteure, Vereinfachungspotenziale zu identifizieren. Später stand auch der Erfüllungsaufwand bei der Befolgung bestehender rechtlicher Vorgaben und Prozesse im Mittelpunkt. Durch den überwiegenden Fokus auf bestehendes und in Kraft befindlichem Recht handelt es sich um eine retrospektive bzw. Ex-post-Betrachtung. Der Fokus der Projekte ist grundsätzlich weiter als die Ex-ante-Abschätzung, weil hier nicht nur die Änderungen des Erfüllungsaufwands erfasst wurden, sondern der Vollzug von Regelungen insgesamt und tiefergehender betrachtet wurde. Die Projekte sind darauf angelegt, dass die gewonnenen Erkenntnisse zu einer Optimierung des Verfahrensvollzugs durch die zuständigen Länder (und Kommunen) genutzt werden. In einigen Projekten konnten Unterschiede in der Vollzugspraxis zwischen den Ländern und Kommunen identifiziert werden. Einige Projektergebnisse wurden in laufende Gesetzgebungsverfahren eingebracht und waren Basis für Gesetzesnovellierungen wie etwa bei der Novellierung des BAföG. Der Nationale Normenkontrollrat überprüfte für den Fall des BAföG auch inwieweit die in dem entsprechenden Projekt erarbeiteten Vorschläge aufgegriffen worden waren.²⁸¹

²⁸⁰ Abruf NKR-Webseite vom 3. August 2017. Für Bürgerinnen und Bürger wird allerdings nur der Sachaufwand angegeben, nicht der mit der Erfüllung verbundene Zeitaufwand.

²⁸¹ Vgl. hierzu Nationaler Normenkontrollrat (2012): Zwischenbilanz des Nationalen Normenkontrollrats zwei Jahre nach dem Bericht „Einfacher zum Wohngeld Studierenden-BAföG“.

Tabelle 7: Projekte im Bereich „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“

Jahr	Projekte
2009	<ul style="list-style-type: none">• Einfacher zum Wohngeld• Einfacher zum Elterngeld
2010	<ul style="list-style-type: none">• Einfacher zum Studierenden-BAföG• Bürokratischer Aufwand im Zuwendungsrecht
2011	<ul style="list-style-type: none">• Einfacher zur Fahrzeugzulassung• Einreiseoptimierung• Erfüllungsaufwand im Zusammenhang mit der Übermittlung der Gewerbeanzeige• Wirtschaftliche Selbstverwaltung (Messung der Bürokratiekosten bei hoheitlichen Aufgaben der Industrie- und Handelskammern)• Harmonisierung und Verkürzung der Aufbewahrungs- und Prüfungsfristen nach Handels-, Steuer- und Sozialrecht• Erfüllungsaufwand im Bereich ... Betriebliche Beauftragte
2012	<ul style="list-style-type: none">• Vollzugsaufwand der Steuerverwaltung – Ermittlung im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren• Erfüllungsaufwand im Bereich: Planungs- und Baurecht und Infrastrukturvorhaben• Erfüllungsaufwand im Zusammenhang mit: Steuererklärungen, steuerlichen und zollrechtlichen Nachweispflichten
2013	<ul style="list-style-type: none">• Erfüllungsaufwand im Bereich: Pflege – Antragsverfahren auf gesetzliche Leistungen für Menschen, die pflegebedürftig oder chronisch krank sind• Erfüllungsaufwand im Bereich: Mutterschutzgesetz• Erhebung des Erfüllungsaufwands ausgewählter Meldeverfahren in der Sozialen Sicherung
2014	<ul style="list-style-type: none">• Projektbericht „Elektronische Archivierung von Unternehmensdokumenten stärken“
2015	<ul style="list-style-type: none">• Mehr Zeit für Behandlung – Vereinfachung von Verfahren und Prozessen in Arzt- und Zahnarztpraxen• Zweiter Zwischenbericht zur Evaluation über das Bildungs- und Teilhabepaket
2016	<ul style="list-style-type: none">• Fälligkeit von Sozialversicherungsbeiträgen

Eine weitere Maßnahme der Bundesregierung zur Begrenzung der Bürokratiekosten der Wirtschaft ist die zum 1. Januar 2015 eingeführte sogenannte ‘One in one out’-Regel.²⁸² Eine solche Regelung wurde zuerst im Vereinigten Königreich genutzt, wo sie bereits seit einigen Jahren gilt und zwischenzeitlich sogar zu einer ‘One in two out’ Regelung erweitert wurde. Die Regelung wird auch als „Bürokratiebremse“ bezeichnet. Sie wird auf alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung angewendet, die sich auf den laufenden

²⁸² Vgl. Bundesregierung: Bürokratiebremse / Konzeption einer ‘One in one out’-Regel, unter https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/15-03-25-one-in-one-out.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Stand: 27. Mai 2018).

Erfüllungsaufwand der Wirtschaft auswirken.²⁸³ Neue Belastungen („in“) sollen an anderer Stelle in gleichem Umfang kompensiert werden („out“). Das jeweils federführende Ressort ist für die Kompensation verantwortlich (ressortspezifische Dimension). Kann es keine Kompensationsmöglichkeit erkennen oder keine Überschüsse an Entlastungen aus früheren Vorhaben nachweisen, kann es bei anderen Ressorts um die Übernahme der Kompensation ersuchen (ressortübergreifende Kompensation). Die Entlastungsmaßnahmen bzw. Kompensationen sollen möglichst binnen eines Jahres vorgelegt werden (zeitliche Dimension), spätestens bis Ende der Legislaturperiode. Das Statistische Bundesamt erfasst ressortspezifisch die angekündigten Kompensationsmaßnahmen und stellt für jedes Ressort dar wie sich der Auf- und Abbau von Erfüllungsaufwand entwickelt.

3.2.2.3.3 Lebenslagen von Bürgern und Unternehmen

Eine mit dem Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung 2014“ eingeführte Maßnahme ist die Durchführung von Lebenslagenbefragungen bei Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen.²⁸⁴ Sie ergänzen die quantitativen Verfahren des Gesamtansatzes durch Befragungen bei Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie sie in bestimmten Lebenslagen den Kontakt und die Zusammenarbeit mit der Verwaltung wahrnehmen. Die intensivere Einbeziehung der Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen soll zu einer spürbareren und weiteren Reduzierung des Erfüllungsaufwands und zu weiteren Verbesserungen von Rechtsetzungsprozessen beitragen. Mit den Befragungen zu Lebenssituationen und Unternehmenssituationen findet ein Ansatz Berücksichtigung, den es in einigen anderen Ländern wie Österreich und Frankreich schon längere Zeit gibt.²⁸⁵ Mit den Lebenslagenbefragungen wird der Kritikpunkt an den quantitativen SKM-Schätzungen aufgegriffen, dass derartige quantitativen Daten für Bürgerinnen und Bürger im Vergleich zu Unternehmen eine geringere Rolle spielten als andere Faktoren wie z.B. „...die Qualität des Vollzugs, insbesondere dessen Schnelligkeit, Angemessenheit und Verlässlichkeit“²⁸⁶. Die persönlichen Erfahrungen mit der Verwaltung, die durch den persönlichen Kontakt mit der Verwaltung, der Erreichbarkeit, den schriftlichen Unterlagen, der Häufigkeit der Kontakte

²⁸³ Regelungsvorhaben, die sich auf den Erfüllungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger und der Verwaltung auswirken, werden genauso wenig betrachtet wie Vorhaben die EU-Vorgaben, internationale Verträge, Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) sowie des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) jeweils 1:1 umsetzen, der Abwehr erheblicher Gefahren dienen oder zeitlich begrenzte Wirkungen haben.

²⁸⁴ Das „Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2014“ wurde am 4. Juni 2014 beschlossen.

²⁸⁵ Siehe hierzu Jann u.a. (2009), zum Vorgehen und den Erfahrungen in Österreich siehe Parzer/Prorok (2011) und KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (2008)

²⁸⁶ Vgl. Jann u.a. (2009), S. 6.

und der Organisation des Vollzugs geprägt werden, werden gerade aus Bürgersicht als relevanter angesehen als abstrakte Daten zum Erfüllungsaufwand (vgl. Tabelle 8).^{287,288}

Tabelle 8: Standardkosten-Modell und Lebenslagen-Modell im Vergleich

	Bürokratiekostenmessung nach dem Standardkosten-Modell	Zufriedenheitsbefragung nach dem Lebenslagen-Modell
Ansatz	Quantitativ-objektiv	Qualitativ-subjektiv
Messgröße	Kosten/Zeitaufwand	Zufriedenheit/Komplexität
Messobjekt	Vorgaben/Pflichten	Behördenkontakte innerhalb von Lebenslagen
Perspektive	Gesetze/Verordnungen	Bürgerinnen und Bürger/ Wirtschaft
Stichprobe	Gezielte Auswahl der Befragten/Expertenwissen	Breite Zufallsauswahl
Ergebnis	Bilanzierungssystem	Kennzahlensystem
Anwendung	Viele europäische Länder	Vor allem Frankreich

Quelle: Schmidt u.a. (2015).

Die Ergebnisse der ersten Lebenslagenbefragung bei den Bürgerinnen und Bürger wurden im August 2015 veröffentlicht.²⁸⁹ Im Rahmen der Befragung wurden 20 ausgewählte Lebenslagen, z.B. die Geburt eines Kindes, der Tod einer nahestehenden Person oder Arbeitslosigkeit untersucht. Für jede Lebenslage wurden Übersichten über die notwendigen Behördengänge erarbeitet („Behördenreise“). Die Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit Ämtern und Verwaltungen wurde anhand von Einflussfaktoren wie unter anderen Kommunikation, E-Government Zugang zu Formularen, Erreichbarkeit, Fachkompetenz, Hilfsbereitschaft oder Vertrauen abgebildet. Insgesamt konnte in der Befragung eine hohe Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den behördlichen Dienstleistungen festgestellt werden. Besonders positiv wurden die Unbestechlichkeit und Diskriminierungsfreiheit der Verwaltungen bewertet. Eine deutliche geringere Zufriedenheit bestand mit der Verständlichkeit der Formulare und Anträge sowie mit der Verständlichkeit des Rechts im Allgemeinen. Die Ergebnisse der Befragung von Unternehmen wurden im

²⁸⁷ Ebenda.

²⁸⁸ Die Befragungen wurden vom Statistischen Bundesamt konzipiert und ausgewertet, TNS Infratest Sozialforschung führte die telefonischen Interviews durch. An der ersten Runde nahmen über 5.600 Bürgerinnen und Bürger sowie rund 1.500 Unternehmensvertreter/-innen teil. Die Ergebnisse aus den Lebenslagenbefragungen wurden auf der Webseite www.amtlich-einfach.de veröffentlicht.

²⁸⁹ Statistisches Bundesamt (2015): Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland mit behördlichen Dienstleistungen. Ausgewählte Ergebnisse der Zufriedenheitsbefragung 2015.

Januar 2016 vorgestellt.²⁹⁰ Es zeigte sich, dass die Unternehmen E-Government eine höhere Bedeutung bemessen als die Bürgerinnen und Bürger. Die befragten Unternehmen stellen der öffentlichen Verwaltung insgesamt ein ordentliches Zeugnis aus, sie bewerten die behördlichen Dienstleistungen allerdings etwas kritischer als die Bürgerinnen und Bürger. Größere Unterschiede zeigten sich bei der Zufriedenheit in einzelnen Unternehmenssituationen. Verwaltungsleistungen bspw. im Zusammenhang mit Aus- und Fortbildungsmaßnahmen wurden positiver beurteilt als Behördenerfahrungen bei dem Bau einer Betriebsstätte. Verbesserungspotenziale konnten hinsichtlich der Bereitstellung von Informationen über Verfahrensabläufe und bei der Verständlichkeit des Rechts, in einigen bestimmten Lebenslagen wie der Gründung eines Unternehmens oder bei der Teilnahme an Ausschreibungs- und Vergabeverfahren sowie bei Formularen identifiziert werden.

3.2.2.3.4 Ex-post-Evaluierungsverfahren

Am 23. Januar 2013 beschloss der Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau die „Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben“²⁹¹. Mit Hilfe von Evaluierungen soll u.a. der Erfüllungsaufwand dauerhaft auf niedrigem Niveau stabilisiert werden. Mit der Konzeption soll zudem systematisch ein Zusammenhang zwischen dem Ziel und Zweck einer Regelung und den tatsächlich erzielten Wirkungen sowie den damit verbundenen Kosten hergestellt werden.²⁹² Das Verfahren tritt damit neben die Ex-ante-Abschätzung des Erfüllungsaufwands neuer Regelungsvorhaben, die Nachmessung bzw. Validierung der kalkulierten Auswirkungen zwei Jahre nach Inkrafttreten, die Dokumentation der Veränderungen des Erfüllungsaufwands und die monatliche Aktualisierung des BKI (vgl. Abbildung 8).

²⁹⁰ Statistisches Bundesamt (2016): Wahrnehmung von bürokratischen Belastungen durch Unternehmen in ausgewählten Situationen in Deutschland. Ausgewählte Ergebnisse der Zufriedenheitsbefragung 2015.

²⁹¹ Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben gemäß Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung der Bundesregierung vom 28. März 2012, Ziffer II. 3.

²⁹² Die Ressorts sollen „...bei wesentlichen Regelungsvorhaben in angemessener Frist nach Inkrafttreten prüfen, ob und inwieweit die Ziele der Regelung erreicht wurden und der im Vorhinein ermittelte Aufwand zutreffend ist.“ (Bundesregierung (2014), S. 24).

Abbildung 8: Ex-post-Evaluierungsverfahren



Quelle: Bundesregierung (2013): Bessere Rechtsetzung 2012: Belastungen vermeiden, Bürokratischen Aufwand verringern, Wirtschaftliche Dynamik sichern. S.50.

Das Evaluierungsverfahren findet auf Regelungsvorhaben Anwendung, die ab dem 1. März 2013 in die Ressortabstimmung eingebracht wurden. Es ist für alle Regelungsvorhaben vorgesehen, bei denen aufgrund der Ex-ante-Abschätzung ein jährlicher Erfüllungsaufwand von über 1 Million Euro (oder 100.000 Stunden Aufwand) für Bürgerinnen und Bürger, 1 Million Euro für die Wirtschaft oder 1 Million Euro für die Verwaltung zu erwarten ist. Die Evaluierung soll in der Regel drei bis fünf Jahre nach Inkrafttreten eines Regelungsvorhabens durchgeführt werden. Das jeweils federführende Ressort kann über den geeigneten Zeitpunkt nach fachlichem Ermessen entscheiden. Als wichtigstes Evaluierungskriterium wurde die Zielerreichung vorgegeben, da Abweichungen von dem im Regelungsentwurf entworfenen Ziel unnötigen Erfüllungsaufwand verursachen. Als weitere mögliche Prüfkriterien gelten die Nebenfolgen der Regelung, die Akzeptanz und die Praktikabilität der Regelung sowie das Verhältnis von entstandenen Kosten zu den erreichten Ergebnissen. Die Entscheidungen über die Tiefe der Evaluierung, ihrer Methodik und ihres Umfangs bleibt dem jeweils federführenden Ressort überlassen. Zur Ergebnisdokumentation soll ein Evaluierungsbericht erstellt werden, der Aussagen zur Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands, zu den zugrundeliegenden Daten und Annahmen sowie zu den relevanten Prüfkriterien enthält. Die Berichte sind den betroffenen Ressorts, dem Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung im Bundeskanzleramt sowie dem Nationalen Normenkontrollrat zur Kenntnis zu geben.

Das Konzept wurde zunächst in einer Erprobungsphase bis Ende des Jahres 2014 mit sieben Pilotprojekten²⁹³ überprüft. Der Nationale Normenkontrollrat stellte fest, dass fehlende konkrete Zielformulierungen eine Herausforderung für eine sich daran orientierende Evaluierung darstellen.²⁹⁴ Daneben wurde eine große Varianz beim Umfang der Evaluierungsberichte deutlich. Die Evaluierungsergebnisse wurden danach von zuständigen Fachreferaten als gewinnbringend erachtet, da insbesondere Erkenntnisse über den Vollzug und die Praktikabilität der Regelungsvorhaben gewonnen werden konnten, allerdings erwies sich die empirische Erhebung konkreter Informationen über die Wirkungen von Gesetzen bei Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und der Verwaltung als herausfordernd. Bis zum 1. Juli 2017 lagen dem NKR sechs Evaluierungsberichte aus dem regulären Betrieb vor. Aufgrund des bisher nicht erkennbaren allgemeinen anerkannten Standards guter Evaluierung, hat der NKR ein Phasenmodell entwickelt und es der Bundesregierung als Evaluierungsverfahren vorgeschlagen.²⁹⁵

3.2.3 Leistungsfähigkeit und kritische Analyse der besseren Rechtsetzung im bundesdeutschen Mehrebenensystem

Die GFA der Bundesregierung ist mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert. In dem im Herbst 2015 veröffentlichten Regulatory Policy Outlook 2015 der OECD weist das deutsche System der Gesetzesfolgenabschätzung deutlich überdurchschnittliche Resultate auf.²⁹⁶ Dies gilt sowohl für die Gesetzesfolgenabschätzung (Regulatory Impact Assessment) als auch bei der Ex-post-Evaluierung von Regulierungen für Primärrecht und untergesetzliche Regelungen. Die OECD stellt fest, dass die Regierung das Potenzial der Regulierungspolitik über Verwaltungsvereinfachungen hinaus noch nicht vollständig ausgeschöpft hat. Sie merkt an, dass Deutschland von einer unabhängigen Kapazität für die Durchführung von umfassenden Evaluierungen von Sektoren und Politikfeldern profitieren könnte. Ebenfalls sollten die Kosten der Regulierung nach ihrem Dafürhalten in ein Verhältnis zum Nutzen der Regulierung gesetzt werden. Darüber hinaus empfiehlt sie, das bestehende und bewährte System der Konsultationen mit Sozialpartnern, Experten und Vertretern der betroffenen Parteien stärker und systematischer für die Öffentlichkeit zu

²⁹³ Bei den pilotierten Gesetzen handelte es sich um das Schienengüterfernverkehrsnetzförderungsgesetz (BMVI), die 26. Betäubungsmittel-Änderungsverordnung (BMG), die EMAS-Privilegierungsverordnung (BMUB), das Dritte Gesetz zur Änderung des Conterganstiftungsgesetzes (BMFSFJ), die Verordnung PR NR. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen (BMWi), die Auswirkungen der Novellierung des Genossenschaftsgesetzes 2008 auf das Gründungsgeschehen (BMWi) und das Bundeswehrreformbegleitgesetz (BMVg).

²⁹⁴ Nationaler Normenkontrollrat (2015): Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen. Jahresbericht 2015 des Nationalen Normenkontrollrates, S. 42 ff.

²⁹⁵ Siehe Hierzu Nationaler Normenkontrollrat (2017), S 31 ff.

²⁹⁶ OECD (2015a).

öffnen, indem z.B. die im Rahmen von Konsultationen abgegebenen Stellungnahmen, Kommentare und Hinweise online veröffentlicht werden.

Bei der Analyse werden jedoch weitere Probleme der GFA deutlich. Zum einen zeigt sich, dass die Regelungen zur Gesetzfolgenabschätzung nicht immer in der erwarteten Art und Weise eingehalten wurden. Daneben bieten die Ergebnisse der GFA häufig keine umfassende Entscheidungsgrundlage für die Konzeptionsphase von Regelungsvorhaben. Trotz des angestrebten ganzheitlichen Ansatzes lassen sich zudem Lücken im System der Gesetzesfolgenabschätzung identifizieren wie etwa die einseitige Ausrichtung des Systems auf die Kosten von Regelungsvorhaben, die den Nutzen außer Acht lässt. Zu den Lücken gehören auch die Vernachlässigung des deutschen Exekutivföderalismus im GFA-System mit seiner Trennung von Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen und die nur wenig ausgeprägte Evaluierungskultur.

3.2.3.1 Stellenwert der GFA, effektive Compliance und Transparenz

In einigen Studien wurde die Einhaltung der GFA-Regeln anhand der vorgelegten Informationen in den Gesetzesvorlagen untersucht. Dabei wurden die in den Gesetzesvorlagen enthaltenen Angaben mit den Vorgaben der GGO abgeglichen. An mehreren Stellen konnte eine deutliche Diskrepanz zwischen formellem Anspruch der GFA und ihrer tatsächlichen Umsetzung festgestellt werden. Sylvia Veit (2010) stellte in ihrer Untersuchung der Gesetzentwürfe des Jahres 2006 sogar ein „...eklatantes Auseinanderklaffen zwischen formaler und tatsächlicher Erfüllung“²⁹⁷ fest. Auch der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung untersuchte im Jahr 2010 Gesetzesvorlagen der Bundesregierung und bilanzierte:²⁹⁸ „Während die Vorgaben, die sich die Bundesregierung gegeben hat, gute Voraussetzungen bieten, so werden sie in der Praxis allerdings nicht genügend beachtet.“²⁹⁹

Dieses Auseinanderklaffen von Anspruch und Ergebnis wird auf verschiedene Ursachen zurückgeführt. Als eine wichtige Ursache gelten fehlende Kontrollinstanzen und Überwachungsmöglichkeiten sowie fehlende Möglichkeiten die Nichteinhaltung der GFA-Regelungen zu sanktionieren.³⁰⁰ Der BWV sieht in dem niedrigen Regelungsrang der GFA einen Grund dafür, dass die Regelungen „... nicht die Anerkennung und Beachtung in der Ministerialverwaltung finden, die sie von ihrer Bedeutung her verdienen.“³⁰¹ Konzendorf zählt als Gründe die Eigeninteressen und Handlungslogiken der Ministerialverwaltung auf.

²⁹⁷ Veit (2010), S. 315.

²⁹⁸ BWV (2010), „Gutachten über die Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und der Pflege des Normenbestands“, Band Nr. 15.

²⁹⁹ BWV (2010), S. 18.

³⁰⁰ Vgl. Konzendorf (2009), S. 33.

³⁰¹ Ebenda.

Die Angaben in den Gesetzesbegründungen hätten danach oftmals eher den Charakter und das Ziel, den im Regelungsvorhaben gewählten Ansatz zu rechtfertigen und zu durchzusetzen als eine transparente Darstellung der Nachvollziehbarkeit der Regelungsabsicht auf Basis empirischer Evidenz für Dritte zu ermöglichen.³⁰² Die Differenz von Anspruch der GFA und ihrer Umsetzung wird aber auch mit den unzureichenden personellen Kapazitäten, fehlenden Methodenkenntnissen in den Referaten und Normprüfungsstellen in Verbindung gebracht sowie dem Fehlen verbindlicherer konkreter Vorgaben für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen (Vgl. Konzendorf 2011). Zudem wird angeführt, dass innerhalb der Regierung oftmals nicht genügend Mittel zur Verfügung stehen, um die Ministerien bei der Vorbereitung qualitativ hochwertiger Gesetzesfolgenabschätzungen zu unterstützen. Die Ministerialverwaltung unterliege aber auch zeitlichen Restriktionen und stehe zum Teil unter erheblichem politischem Zeit- und Erfolgsdruck. Schließlich erfolge die Gesetzesfolgenabschätzung in der Regel erst nach Erstellung des Referentenentwurfs und damit so spät im Rechtsetzungsprozess, dass sie eher der Rechtfertigung der bereits gewählten Regelungsalternative als einer objektiven Alternativenprüfung dienen könne (Jacob u.a. 2009).³⁰³ Ein weiteres Hindernis für umfassendere GFAs ergäbe sich daraus, dass sie in der Regel dezentral (d.h. durch einzelne Ressorts zu verschiedenen für bestimmte Akteure) durchgeführt würden.³⁰⁴

Der Bundesrechnungshof hat in seiner Gesamtbeurteilung eine umfassende, vorausschauende und nachprüfbare Abschätzung der Folgen von Rechtsetzungsmaßnahmen wiederholt angemahnt. Diese könne sowohl zur Qualitätssteigerung beitragen („bessere Gesetze“), als auch sinnvolle selbstbeschränkende Wirkungen auslösen („weniger Gesetze“). Der Erfolg der Gesetzesfolgenabschätzung hänge davon ab, ob eine Durchsetzungschance gegenüber der Logik politischer Entscheidungsprozesse bestehe.³⁰⁵ Dies setze eine solide institutionelle Verankerung voraus. Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung empfahl u.a. wesentliche Bestimmungen zur Rechtsetzung in einem Gesetz zu verabschieden, um Akzeptanz und Sensibilität zu erhöhen. Die bestehenden Regelungen sollten geschärft werden; sie sollten klarer, eindeutiger und verbindlicher gemacht werden. Die Vorgaben zur Evaluierung sollten verbessert werden. Dabei sollte Rechnung getragen werden, dass im Regelfall Länder und Kommunen Bundesrecht umsetzen. Die Erfahrungen der Vollzugsbehörden sollten ebenenübergreifend berücksichtigt werden.

³⁰² Vgl. Veit (2010), S. 163.

³⁰³ Jacob u.a. (2009).

³⁰⁴ Jantz/Veit (2011), S. 131.

³⁰⁵ Konzendorf (2009).

Einige dieser Kritikpunkte wurden in den vergangenen Jahren aufgegriffen. Insbesondere wurden einzelne Prüf Aspekte des Ex-ante-Verfahrens mit der Novelle des NKR-Gesetzes aus dem Jahr 2011 gestärkt. Die Themen Evaluierung und Vollzugsorientierung wurden in Gutachten und in verschiedenen Projekten aufgegriffen. Zudem wurden eine Reihe von weiteren Maßnahmen und neu entwickelten Instrumenten wie etwa die ‚one-in-one-out‘-Regelung, die Konzeption zur Evaluierung neuer Regelungsvorhaben oder das EU Ex-ante-Verfahren eingeführt. Eine gesetzliche oder institutionalisierte Verankerung dieser Instrumente z.B. in der GGO ist aber (noch) nicht erfolgt.

3.2.3.2 *Lücken und methodische Defizite bei der Ermittlung der Gesetzesfolgen, insb. bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands*

Bei der Ermittlung der Gesetzesfolgen, insbesondere der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwands, gibt es einige Lücken und methodische Defizite. Zum einen bestehen Probleme bei der Abgrenzung und Erfassung des Erfüllungsaufwands sowie der Transparenz. Zum anderen werden die dienstleistungsökonomischen Besonderheiten bei der Erbringung von Vollzugs- und Verwaltungsdienstleistungen kaum berücksichtigt. Zum dritten wird im derzeitigen Ansatz der Nutzen rechtlicher Vorschriften kaum adressiert. Es besteht das Risiko, dass nicht jene Regelungsalternativen mit dem höchsten gesellschaftlichen Nettonutzen, sondern ‚nur‘ jene mit dem geringsten Erfüllungsaufwand gewählt werden.³⁰⁶ Die Gesetzesfolgenabschätzung stellt im Sinne einer Kosten-Nutzen-Analyse damit keine ausreichende Informations- und Entscheidungsbasis bereit, weil Alternativen zu den vorgeschlagenen Regelungsvorhaben nur selten dargestellt und quantifiziert werden. Die Information, dass es zwar häufig „keine Alternative“ zu einer gesetzlichen Regelung gibt, vernachlässigt, dass es zur Art und Weise und zum materiellen Inhalt einer gesetzlichen Regelung immer Alternativen geben dürfte.

3.2.3.2.1 Methodik und Darstellung des Erfüllungsaufwands

Die Ausweitung der Gesetzesfolgenabschätzung von der Ermittlung der Bürokratiekosten auf den Erfüllungsaufwand entsprang der Kritik, dass Bürokratiekosten aus Informationspflichten nur einen geringen Anteil der Regulierungskosten darstellen.³⁰⁷ Die Beschränkung des SKM auf Bürokratiekosten erwies sich als unbefriedigend, da in vielen Bereichen die wesentlichen Kosten nicht auf Informationspflichten basieren, sondern den Ursprung in den materiellen Vorgaben eines Gesetzes haben. Dieser grundsätzliche Kritikpunkt am SKM wurde erstmals 2007 in einem Bericht der Weltbank zum niederländischen System der Bürokratiekostenmessung zum Ausdruck gebracht.³⁰⁸

³⁰⁶ Vgl. Färber/Zeit (2015), S. 346.

³⁰⁷ Vgl. Wegrich (2009).

³⁰⁸ Siehe Worldbank (2007), S. 10: Review of the Dutch Administrative Burden Reduction Programme.

Zu den Stärken des Standardkosten-Modells und den daran sich orientierenden Ansätzen gehören seine Einfachheit (simplicity) und seine unkomplizierte Anwendung. Ebenso kann der empirische Ansatz bei der Abschätzung von Folgekosten als ein Vorteil gesehen werden. Auch die weite Verbreitung in der EU kann als Vorteil angesehen werden. Schwächen des Ansatzes bestehen in einer vergleichsweise geringen Genauigkeit der Messungen, die in der Regel von einem „durchschnittlich effizienten Fall“ ausgeht. Man stellt regelmäßig auf den Median ab und berücksichtigt keine Ausreißer. Auch die Verteilung der Sampleergebnisse bleibt hierbei unberücksichtigt mit der möglichen Folge, dass der Medianwert im Extremfall dem niedrigsten oder dem höchsten Wert entspricht. Die Genauigkeit der Daten hängt wesentlich von dem Umfang der Ressourcen ab, die für die Datenerhebungen bereitgestellt werden. Häufig kritisiert wurde der zu enge Fokus des SKM auf Informationspflichten und die damit einhergehende methodische Vereinfachung. Als problematisch wird ebenfalls angesehen, dass in der Regel nur in sehr begrenztem Umfang Normadressaten befragt werden können. Es besteht dabei die Gefahr, dass es zu einem Auswahlbias kommt und strategische Antworten und Angaben in Interviews gemacht werden. Insoweit ist die Ermittlung von Standardkosten manipulationsanfällig und angreifbar. Vor dem Hintergrund sollten Standardkosten nur als eine Mindestgrößenordnung, aber nicht als exakte Messwerte interpretiert werden.³⁰⁹

Da der Erfüllungsaufwand auf dem Standardkosten-Modell basiert, behalten einige Kritikpunkte ihre Gültigkeit.³¹⁰ Der Übergang von Bürokratiekosten zum Erfüllungsaufwand ist kein trivialer Schritt, besonders dann, wenn Daten zu erheben sind. Die Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands ist für die Bundesministerien mit Mehrarbeit verbunden, die aus Sicht des NKR gerechtfertigt ist, da mit der Ausweisung des Erfüllungsaufwands ein Beitrag für gute Gesetzgebung geleistet wird. Hieraus resultiert, dass ein Kompromiss zwischen einer möglichst einfachen und bürokratiearmen Ermittlung des Erfüllungsaufwands und einer möglichst großen Exaktheit der ermittelten Angaben gefunden werden muss. Als wesentliche Kritikpunkte, die auch für das Konzept des Erfüllungsaufwands gelten, gehören die Annahme eines normal effizienten Prozesses, die nicht unproblematische Klassifizierung bzw. Zuordnung des Ursprungs bzw. des Verursachers des Erfüllungsaufwands,³¹¹ dass verschiedene und vielfältige methodische

³⁰⁹ Vgl. Becker (2012), S. 178 ff. für das deutsche SKM.

³¹⁰ Siehe hierzu z.B. Weigel (2009), Renda u.a. (2013), Wegrich (2011), Veit (2010) etc.

³¹¹ Es entstehen häufig Schwierigkeiten bei der Zuordnung von Informationspflichten und Vorgaben zur EU- oder nationalen Gesetzgebung, da die Definition und Bestimmung einer „minimalen“ Umsetzung von EU-Richtlinien oder einer Umsetzung mit Anteilen von gold plating oder „Bepackungen“ zum Teil willkürlich sind. Dies trifft auch für die Kosten zu, die auf unterschiedlichen Ebenen entstehen, da Entlastungen auf einer Ebene, z.B. auf der der EU-Ebene, durch die Einführung neuer Informationspflichten auf nationaler oder subnationaler Ebene konterkariert werden können.

Entscheidungen u.a. zur Monetarisierung von Zeitaufwandsschätzungen getroffen werden müssen,³¹² die Beurteilung und Bewertung von Sowieso- bzw. Business-as-usual (BAU) - Kosten,³¹³ die Abhängigkeit von den seitens der Normadressaten übermittelten Angaben und Daten,³¹⁴ die Bedeutung von Lernkurveneffekten³¹⁵ und die Annahme über die vollständige Erfüllung rechtlicher Vorgaben bzw. von Erfüllungsraten³¹⁶.

Das Problem des Samplebias und der geringen Stichprobenumfänge hat Folgen für die Exaktheit der ermittelten Werte. Insbesondere eine Validierung von ex ante abgeschätzten Werten ist nur eingeschränkt möglich. Eine Nachmessung zu einem anderen Zeitpunkt, selbst mit den gleichen Vollzugsträgern oder Vollzugsträgern innerhalb eines Landes und bei vergleichbaren Ausgangsbedingungen muss nicht zu vergleichbaren Ergebnissen führen. Dies wirkt sich umso stärker auf die Ergebnisse aus, je größer die Abhängigkeit des Erfüllungsaufwands von externen, durch die Verwaltung nicht beeinflussbaren Faktoren ist. Der ermittelte Erfüllungsaufwand kann aufgrund der erheblichen Streuung von Messergebnissen und seinem geringen Robustheitsgrad daher nur eine grobe Orientierung darstellen. Gleichwohl kann ein Vergleich des Erfüllungsaufwands über verschiedene Vollzugsträger zumindest Tendenzen des Effekts unterschiedlicher Vollzugslösungen aufzeigen.

Bei der Bewertung des umgesetzten Konzepts in Deutschland muss differenziert werden nach den allgemeinen Kritikpunkten am Standardkosten-Modell und den spezifischen Kritikpunkten an der Umsetzung in Deutschland. In Deutschland erfasst die Definition des Erfüllungsaufwands bestimmte Kostenfaktoren nicht. Hierzu zählen z.B. Auswirkungen auf Sozialversicherungen. Es findet auch keine Bilanzierung des Erfüllungsaufwands über alle Normadressaten statt. Darüber hinaus bestehen auch Wechselbeziehungen zwischen den

³¹² Diese betreffen z.B. die Abgrenzung von Gemeinkosten, die Einbeziehung einmaliger Kosten oder bestimmter Kostenarten wie etwa Gebühren, Sozialversicherungsbeiträge etc. Auch die Verwendung bestimmter Standardkostensätzen zur Monetarisierung von Zeitaufwandsschätzungen lässt sich angreifen, da die Eingruppierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in bestimmte Vergütungsgruppen Effekte auf den Erfüllungsaufwand hat.

³¹³ Die Bestimmung und Festlegung dieser Kosten erfolgt zum Teil willkürlich und lässt sich nicht ohne Weiteres objektiv validieren.

³¹⁴ Die Datenbasis basiert in der Regel nur auch auf einem kleinen Sample von befragten Normadressaten. Dies birgt das Risiko einer Überschätzung der Bürokratiekosten, da die Unternehmen wissen, dass die gesammelten Daten Basis für Vereinfachungsanstrengungen sind.

³¹⁵ Lerneffekte werden häufig vernachlässigt. Damit wird unterschätzt, dass sich über den Zeitablauf bei der Ausführung von Routineaktivitäten Lerneffekte einstellen können, die zu einer effizienteren Erfüllung von rechtlichen Vorgaben führen.

³¹⁶ Die Annahme über die Erfüllungsrate beschreibt den Grad der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben („Vollständigkeitsannahme“). Die erste Generation von SKM nahm eine 100 prozentige Erfüllungsrate für Informationspflichten an, die aber nicht als realistisch eingeschätzt werden kann.

verschiedenen Normadressaten und dem Verhältnis von Erfüllungsaufwand zu haushaltswirksamen Ausgaben. Färber und Zeitz (2015) machen dies beispielhaft an den Effekten der Einführung des Mindestlohns deutlich. Die Wirtschaft wird durch höhere Lohnzahlungen unmittelbar belastet, auf der anderen Seite profitiert der öffentliche Sektor von höheren Steuereinnahmen, Sozialversicherungsbeiträgen und geringen Aufwendungen für die Aufstockung niedriger Einkommen. Insoweit stehen dem erhöhten Erfüllungsaufwand der Wirtschaft, unmittelbare Entlastungen bzw. Nutzen der öffentlichen Hand gegenüber, die aber nicht im Rahmen der GFA ausgewiesen werden.

Ebenfalls müssen die vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen den bei Vollzugsprozessen entstehenden Bürokratiekosten und dem Erfüllungsaufwand für die verschiedenen Normadressaten adressiert werden. Die Umsetzung von E-Government oder einer IT-basierten Lösung kann den Zeitaufwand zur Erfüllung von Informationspflichten reduzieren, aber gleichzeitig den Investitionsbedarf für diese Systeme und den Ausbildungs- und Weiterbildungsbedarf der Beschäftigten erhöhen. Entlastungsvorschläge können zur Senkung der Vollzugskosten beitragen, aber gleichzeitig die Kosten für Normadressaten wie Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft steigern. Umgekehrt könnten Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen entlastet, öffentliche Stellen allerdings mit höheren Überwachungs- und Durchsetzungskosten belastet werden. Entlastungsvorschläge können aber auch dazu führen, dass der mit den rechtlichen Vorgaben einhergehende Nutzen ebenfalls reduziert wird. Eine Abschaffung z.B. von Produktinformationen kann zwar die Bürokratiekosten der Wirtschaft senken, die Informationen können für Konsumenten jedoch wesentlich für eine informierte Kaufentscheidung sein. Geringere Bürokratiekosten für Unternehmen gehen in diesem Fall mit einem Nutzenverlust für die Konsumenten einher. Diese wechselseitigen und gegenläufigen Effekte von Regulierungsmaßnahmen werden beim Erfüllungsaufwand nicht erfasst.

3.2.3.2.2 Vernachlässigung dienstleistungsökonomischer Ansätze bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands

Eine methodische Herausforderung besteht hinsichtlich der Berücksichtigung dienstleistungsökonomischer Besonderheiten bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands (vgl. Abschnitt 2.3.2). Der Vollzug rechtlicher Vorgaben entspricht vielfach der Erbringung einer Dienstleistung. Die Dienstleistungsproduktion zeichnet sich durch bestimmte Merkmale aus. Herausragend ist die Bedeutung des sogenannten externen Faktors. „Der externe Faktor ist stets die *causa efficiens* für die Entstehung der Dienstleistung.“³¹⁷ Dies trifft auch und gerade für den Vollzug zu. Vollzug ohne Einbeziehung und Mitwirkung der Normadressaten und den hierfür notwendigen Interaktionen zwischen den Beteiligten ist

³¹⁷ Maleri (1991), S. 128.

nicht vorstellbar. Die Produktion von Dienstleistungen lässt sich in zwei Phasen unterteilen. Zunächst erfolgt eine Vorkombination interner Produktionsfaktor durch die Vollzugsträger zur Herstellung der Leistungsbereitschaft. Danach erfolgt nach Eintritt des externen Faktors in den Produktionsprozess die Endkombination.

Nach dieser Produktionslogik von Dienstleistungen müsste der Erfüllungsaufwand in zwei Komponenten aufgeteilt werden. Dabei müsste nach dem Teil des Erfüllungsaufwands differenziert werden, der auf die Vollzugsgestaltung zurückzuführen ist, sowie den Teil, der auf den externen Faktor zurückgeht. Für die empirische Ermittlung entstehen hierbei allerdings große Herausforderungen. Der Erfüllungsaufwand wird für die einzelnen Normadressaten immer separat bzw. isoliert ermittelt. Dabei wird vernachlässigt, dass der Erfüllungsaufwand neben der Vollzugsgestaltung eben auch von den Interaktionen zwischen den Normadressaten und den jeweiligen Handlungen der Normadressaten abhängt. Insbesondere der Interaktionsaufwand ist mit monetären Kostenmessungen auf SKM-Basis nur partiell zu erfassen.³¹⁸ Die teilweise erheblichen, (überwiegend) nicht-monetären und stark subjektiv geprägten Kosten (wie Such-, Lern-, Orientierungs-, Irritations- und Konfliktkosten, Kosten der Komplexitätsbeherrschung, Belästigungs- und Ärgerniskosten, Wegekosten sowie die Kosten für die Bindung von Aufmerksamkeit und Gedächtnisleistung), die für die Adressaten mit dem Verwaltungskontakt verbunden sind, werden nicht berücksichtigt.³¹⁹ Diese Faktoren können zum Teil durch die Vollzugsgestaltung (z.B. Verständlichkeit der Formulare, Erreichbarkeiten etc.) beeinflusst werden. Allerdings lassen sich die Anteile des Erfüllungsaufwands, die auf eine unterschiedliche Herstellung der Leistungsbereitschaft durch die für den Vollzug zuständigen Akteure und auf die Mitwirkung des Bürgers oder eines Unternehmens zurückgehen, kaum empirisch bestimmen. Gleichwohl gilt jedoch, dass der der Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung wesentlich durch mehr oder weniger reibungslos ablaufende Verwaltungsprozesse bestimmt wird.

Insoweit werden auch mögliche Substitutionseffekte bzw. Bürokratiekostenüberwälzungen zwischen den Normadressaten ebenfalls nicht systematisch betrachtet. Die „one-in-one-out“-Regel bezieht sich bspw. nur auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft. Dieser ausschließliche Fokus blendet Verlagerungen des Erfüllungsaufwands bzw. Überwälzungen auf andere Normadressaten wie etwa die Verwaltung oder die Bürgerinnen und Bürger aus. Mögliche Verlagerungen des Erfüllungsaufwands könnten sich bei einer Gesamtbetrachtung des Vollzugsprozesses jedoch als ineffizient und volkswirtschaftlich suboptimal erweisen. Es besteht hierbei das Risiko eines „teaching to the test“, bei der zwar ein Normadressat entlastet wird, andere Adressaten dagegen übergebührllich belastet werden könnten. Ohne

³¹⁸ Vgl. Brüggemeier (2011), S. 25.

³¹⁹ Ebenda.

eine ganzheitliche Betrachtung des Vollzugs rechtlicher Vorgaben und ohne Berücksichtigung dienstleistungsökonomischer Prinzipien ergibt sich nur ein partielles Bild, das bei der Gestaltung optimaler Lösungen für Rechtsetzung und Vollzug zu falschen Schlussfolgerungen verleiten kann.

3.2.3.2.3 Einseitige Kosten-, ohne Nutzenbetrachtung

Der Fokus der deutschen GFA ist auf die Kostenfolgen von Regulierung verengt und lässt den Nutzen außen vor. Die Kosten stellen aber nur eine Seite der Medaille der Folgen von regulierenden Eingriffen des Staates dar. Der Anspruch der Gesetzesfolgenabschätzung wäre jedoch eine Kosten-Nutzen-Analyse der Regelungsvorhaben. Bei dem Konzept der Bundesregierung handelt es sich demnach um eine halbe Kosten-Nutzen-Analyse (vgl. Färber/Zeitz 2015), da eine Lücke auf der Nutzenseite besteht, die den GFA-Ansatz unvollständig erscheinen lässt: Denn ohne Betrachtung der Nutzenseite würde die größte Reduktion des Erfüllungsaufwands bzw. Entlastungswirkung dann realisiert, wenn eine Regelung vollständig abgeschafft würde. Dies verkennet, dass mit regulierenden Staatseingriffen auch Nutzen einhergehen. Die fehlende Erfassung des Nutzens der Regelungsvorhaben kann falsche Signale liefern, wenn es um eine evidenzbasierte Entscheidungsfindung geht. Es kann aber unterstellt werden, dass rechtliche Maßnahmen nicht vorgenommen würden, wenn sich aus der Perspektive des Gesetzgebers nicht in der Summe ein positiver Nettonutzen ergeben würde.

In der Praxis der GFA in Deutschland wurde bislang ein stärkeres Gewicht auf die Bewertung der Kostenfolgen als auf die Bewertung des Nutzens einer Regulierung gelegt. Gründe hierfür sind zum einen methodische Schwierigkeiten bei der Quantifizierung und Monetarisierung des Nutzens sowie der spezifische Fokus auf den Bürokratieabbau für Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger in den Arbeitsprogrammen der Bundesregierung und den mehrbenenübergreifenden Projekten. International haben gleichwohl verschiedene Staaten weitergehende Elemente der Nutzenerfassung in ihren Systemen der Gesetzesfolgenabschätzung vorgesehen. Das deutsche System geht implizit davon aus, dass die Bewertung des Nutzens von regulatorischen Eingriffen dagegen durch die politischen Entscheidungsträger vorgenommen wird, so dass keine Nutzenerfassung im GFA-System erfolgt.³²⁰ Die Nutzenbewertung basiert damit auf politischen Erwägungen. Dies verkennet, dass eine umfassende Ermittlung von Nutzen die Informationsbasis für die Entscheidungsfindung verbessern könnte. Mit der Ermittlung der Bürokratiekosten auf Basis des Standardkosten-Modells hatte man somit zunächst einen unpolitischen Ansatz gewählt, der sich auf die effiziente Umsetzung von rechtlichen Vorgaben konzentriert.

³²⁰ Vgl. Jann/Jantz (2008). Jann u.a. (2007), Wegrich (2011).

Für eine Verbreiterung der Entscheidungsbasis bedarfs es allerdings der Darstellung und des Abwägens unterschiedlicher Vollzugsalternativen. Ohne eine Abschätzung des Erfüllungsaufwands für verschiedene (Umsetzungs-)Alternativen kann jedoch keine umfassende Entscheidungsgrundlage gelegt werden. Die Prüfung von Alternativen nach dem Katalog der GGO bezieht sich dabei auf die Frage, ob es Alternativen zu ‚gesetzlichen Regelungen‘ gibt. In vielen Fällen dürfte es zwar keine Alternative zur gesetzlichen bzw. rechtlichen Verankerung von Maßnahmen geben, gleichwohl kann es verschiedene realistische Umsetzungsalternativen geben. Besonders bei Maßnahmen mit einem hohen Erfüllungsaufwand dürfte es immer Alternativen geben, die je nach materiell-inhaltlicher Ausgestaltung mit einem unterschiedlich hohen Erfüllungsaufwand verbunden sind. Färber und Zeitz (2015) diskutieren dies am Beispiel des Erfüllungsaufwands für die Einführung des Mindestlohns.

Der Nationale Normenkontrollrat hat die Thematik der Nutzenermittlung aufgegriffen und hatte im Jahr 2013 ein Gutachten in Auftrag gegeben, das sich mit der Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben auseinandersetzt.³²¹ Die Autoren untersuchten das Design und die Institutionalisierung sowie die bestehende Praxis der Nutzenbewertung von Regulierungen und ihre Auswirkungen von fünf GFA-Systemen.³²² Das Gutachten deutet perspektivisch auf die Einführung einer standardisierten Nutzenbewertung und die Stärkung der Nutzenbewertung innerhalb einer integrierten Gesetzesfolgenabschätzung.

3.2.3.3 „Vollzugsblindheit“ der besseren Rechtsetzung

Fasst man das System der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland als Qualitätssicherungsinstrument auf, so lassen sich verschiedene Lücken und Herausforderungen erkennen.³²³ Die Verortung von Rechtsetzung und Vollzug auf zwei föderalen Ebenen hat Folgen für das System der Gesetzesfolgenabschätzung. Hieraus folgt eine Zerteilung des Regelkreises für Rechtsetzung und Vollzug, die mit einer gewissen Vollzugsblindheit einhergeht. Die Abschätzung der Gesetzesfolgen erfolgt auf einer Ebene, die nicht für den Vollzug verantwortlich ist und zu einem Zeitpunkt, zu dem es sich nur um eine Prognose über die wahrscheinlichen Kostenfolgen handeln kann. Aus der Vollzugskompetenz der Länder resultierende Vollzugsunterschiede zwischen den Ländern beim Vollzug des Bundesrechts werden nicht beachtet. Die stark rechtsnormorientierte Gesetzesfolgenabschätzung in der Bundesrepublik Deutschland blendet das Auseinanderfallen von Rechtsetzung und Vollzug im bundesdeutschen

³²¹ Tiessen, Jan; Freudl, Daniel; Ley, Sebastian, Mehlin, Sabine und Wegrich Kai (2013): Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich.

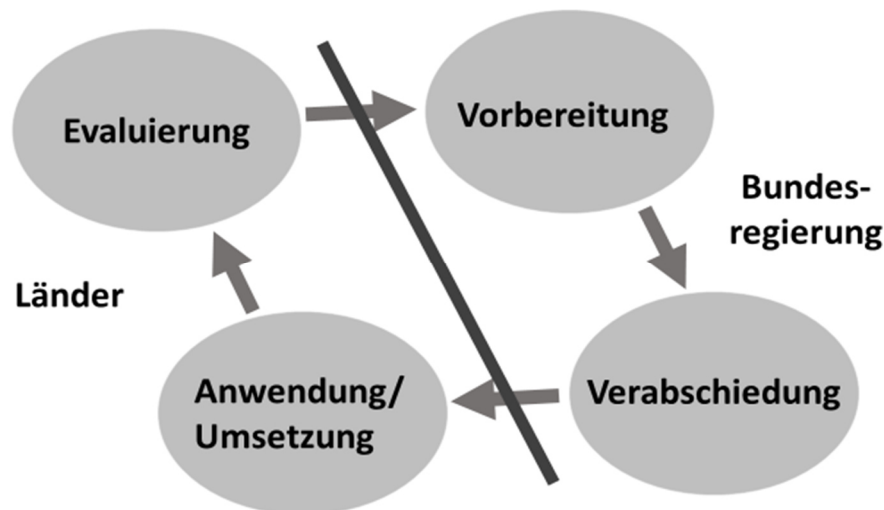
³²² Neben Deutschland betrachtete das Gutachten die GFA-Systeme Australiens, der EU, des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten.

³²³ Vgl. Zeitz (2016a).

Exekutivföderalismus aus und nimmt stattdessen einen bundesweit einheitlichen Vollzug an. Darüber hinaus konzentriert sich die Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes stark auf neue Regelungsvorhaben, die Umsetzung bestehenden Rechts wurde dagegen bislang vor allem in adhoc-Projekten wie den Einfacher-zu-Projekten und den Projekten zum Erfüllungsaufwand thematisiert.

Nimmt man Bezug auf den Regulierungszyklus und den Regelkreis, so ist eine systematische Zweiteilung festzustellen. In den Phasen der Vorbereitung und Verabschiedung von Regelungsvorhaben sind u.a. durch die Regelungen der GGO zwar bestimmte Selbstüberwachungs- und Rückkopplungsmechanismen vorgegeben, nicht jedoch für den Bereich der „konsequenten Umsetzung und des Vollzugs“. Dabei fallen die ersten beiden Phasen in die Zuständigkeit des Bundes, während letztere bei den Ländern liegen, welche die Aufgabenerfüllung in vielen Fällen auf die kommunale Ebene übertragen.

Abbildung 9: Der zweigeteilte Regelkreis



Quelle: Färber/Zeitz (2015), S. 341.

Die Überkreuzstellung von Gesetzgebung und Vollzug im bundesdeutschen Exekutivföderalismus bringt einen erheblichen Koordinierungsbedarf mit sich. Der Bund ist auf die Mitwirkung der Länder angewiesen, weil sie die Gesetze ausführen. Die Länder sind angesichts ihrer begrenzten eigenen Gesetzgebungskompetenzen auf den Bund angewiesen, dass er bestimmte Gesetze erlässt.³²⁴ Während die Kompetenzzuordnung nach dem Grundgesetz eine Trennung von Rechtsetzung und Vollzug nahelegt und damit auch entsprechende Vollzugsunterschiede zwischen den Ländern erwarten lässt, gibt es Mechanismen, die einen einheitlichen Vollzug im Bundesgebiet gewährleisten sollen. Da die vollziehenden Länder in der Regel einen Informationsvorsprung über den Vollzug und über die entstehenden Kostenfolgen besitzen, braucht es für die Abschätzung der

³²⁴ Sanden (2005).

Gesetzesfolgen eine enge Verzahnung von Bund und Ländern. Sowohl in der Vorbereitungsphase eines Regelungsvorhabens (ex ante) wie auch bei der Evaluierung eines Gesetzes (ex post) werden Informationen der Länder und Gemeinden über die Auswirkungen des (geplanten) Vollzugs des jeweiligen Gesetzes und über die damit verbundenen Kosten benötigt.

In der Praxis funktioniert die Verzahnung zwischen Bund und Ländern bei der Gesetzesfolgenabschätzung nicht reibungslos. Die Trennung von Rechtsetzung und Vollzug im Exekutivföderalismus bringt eine Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Bund und Ländern mit sich. Zum einen kommt es zu einer Interessenkollision zwischen Bund und Ländern, die ihren Ursprung auch in der Gestaltung der Finanzierung des Vollzugs haben. Zum zweiten ist die Beziehung von Informationsasymmetrien gekennzeichnet, bei der der Bund als Auftraggeber des Vollzugs ein Informationsdefizit hat. Die Erfahrungen bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands verdeutlichen nach Angaben des Nationalen Normenkontrollrates, dass sich der Verwaltungsvollzug durch Länder oder Kommunen wegen regional unterschiedlicher Verhältnisse und länderspezifischen Festlegungen im Vorhinein und ohne Mitwirkung der Länder und Kommunen oftmals nur schwer abschätzen lässt. Die Abschätzungen des Vollzugsaufwands bei der Verwaltung sind ohne eine Mitwirkung und aktive Unterstützung der Länder und Kommunen mit großen Unsicherheiten verbunden. Die Länder und Kommunen verfügen als maßgebliche „Gesetzesvollzieher“ bzw. Vollzugsträger bei neuen Regelungsvorhaben über einen Informationsvorsprung und können den Erfüllungsaufwand oft realistischer einschätzen als die Bundesbehörden. Der NKR stellte in der Praxis jedoch ein geringes bzw. zurückhaltendes Engagement von Ländern und Kommunen beim Thema Erfüllungsaufwand fest.³²⁵ Ein Grund ist die Befürchtung der Länder, dass eine zunehmende Transparenz über die Verwaltungs- und Vollzugskosten zu einem impliziten Benchmarking führen könnte, das einen unerwünschten Druck auf die Länder mit höheren Verwaltungs- und Vollzugskosten entstehen lassen könnte.

Die Zweiteilung von Rechtsetzung und Vollzug führt darüber hinaus dazu, dass die Neigung zur Durchführung von Evaluationen in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich vergleichsweise schwach ausgeprägt ist.³²⁶ Die Evaluation ist im Grundgesetz nur für den Bereich der Haushaltskontrolle durch den Bundesrechnungshof verankert. Nach Art. 114 des Grundgesetzes prüft er „die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung“. Er ist zu einem der wichtigsten Befürworter von Evaluationen geworden und verweist immer wieder auf die in der Bundeshaushaltsordnung

³²⁵ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2012): Jahresbericht 2012, S. 6. Vgl. auch ein Interview mit dem Vorsitzenden des Nationalen Normenkontrollrates Ludewig mit dem Behördenspiegel Februar 2014.

³²⁶ Vgl. Sharma u.a. (2013).

(BHO) verpflichtend festgeschriebenen Erfolgskontrollen und setzt sich für eine Ausweitung öffentlicher Evaluationsaktivitäten ein.³²⁷ In einigen Fällen hat er selbst Wirkungsevaluationen durchgeführt. Auch auf der Ebene der Länder haben sich einige Landesrechnungshöfe entsprechend positioniert. Auch der Nationale Normenkontrollrat hat ebenfalls einige ebenübergreifende Projekte durchgeführt, in denen der Erfüllungsaufwand bei der Umsetzung bestehenden Rechts analysiert wurde und an denen die Länder und vollziehenden Behörden mitgewirkt haben. Diese Projekte haben allerdings einen adhoc-Charakter und sind nicht systematisch in das System der besseren Rechtsetzung eingebettet. Mit dem Beschluss des Staatssekretärssausschusses vom Januar 2013 wurde eine Basis für die Evaluierung von Regelungsvorhaben geschaffen. Damit wurde eine offene Flanke im GFA-Gesamtsystem adressiert, die in anderen Staaten „...zum Standardrepertoire regulierungspolitischer Aktivitäten“ gehört.³²⁸ Den federführenden Ressorts wurden größtmögliche Spielräume für die Durchführung der Evaluierungen zugestanden, wenn auch verschiedene Kriterien vorgegeben wurden. Aufgrund der ersten durchwachsenen Erfahrungen mit dem Evaluierungsverfahren hat der Normenkontrollrat auf das aufgekommene Problem fehlender Standards und Mindestvorgaben reagiert und ein Phasenmodell entwickelt und es der Bundesregierung vorgeschlagen.

3.3 Benchmarking in Deutschland

Leistungsvergleiche können im weiteren Sinne auch als eine Art der Folgenabschätzung und Evaluierungsinstrument angesehen werden. Sie weisen an einigen Stellen, insbesondere im Hinblick auf ihre Zielrichtung, Gemeinsamkeiten mit verschiedenen Instrumenten der GFA auf. In der Bundesrepublik gibt es Erfahrungen aus einer Vielzahl von Leistungsvergleichen auf kommunaler, Landes- und Bundesebene. Hervorzuheben sind im kommunalen Bereich die Vergleiche durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), sowie in einzelnen anderen Bereichen, z.B. das Projekt „Benchlearning der Optionskommunen“ (BLOK)³²⁹, das vom Deutschen Landkreistag und dem Deutschen Städtetag unterstützt wird. Ebenso ist der Vergleich von Finanzämtern verschiedener Länder hervorzuheben.³³⁰

³²⁷ Vgl. hierzu die einschlägigen Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: BWV (2002): Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Band 2; BWV (2010): Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und zur Pflege des Normenbestands; BWV (2013): Bundesrechnungshof drängt auf Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

³²⁸ Sharma u.a. (2013), S. 2.

³²⁹ Für weitere Informationen siehe: <http://www.benchlearning-sgb2.de/>.

³³⁰ Vgl. hierzu die Schneider (2016).

3.3.1 Rechtsgrundlagen: Der Benchmarking-Artikel 91d GG

Im Grundgesetz taucht der Begriff des Leistungsvergleichs an drei Stellen auf. Leistungsvergleiche dienen demnach „...zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen...“ (Art. 91d GG), weiterhin „...zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich...“ (Art. 91b GG)³³¹ und „...zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen...“ (Art. 109a GG).

Da die Arbeit ihren Schwerpunkt auf den Vollzug von rechtlichen Regelungen legt, liegt der Bezug zu Art. 91d GG nahe.³³² Dieser sogenannte Benchmarking-Artikel ist am 1. August 2009 im Rahmen der Föderalismusreform II in Kraft getreten. Er war damit Bestandteil der Verfassungsreform zur Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern, die die Begrenzung der Staatsverschuldung, die Vermeidung von Haushaltsnotlagen und die Verwaltungsmodernisierung zum Ziel hatte. Art. 91d GG besagt: „Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen“. Der damit verbundene Auftrag umfasst verschiedene Formen des Leistungsvergleichs:³³³

1. Föderale Leistungsvergleiche zwischen den Verwaltungen der Länder beim Vollzug von Bundesgesetzen,
2. Ebenenübergreifende Leistungsvergleiche zwischen Verwaltungen von Bund und Ländern sowie
3. Leistungsvergleiche innerhalb der Bundesverwaltung.

Der Hintergrund für seine Einführung waren festgestellte Varianzen bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder. Dies betrifft die Organisation von Behörden, Verwaltungsverfahren und die Nutzung von Informationstechnologie. Es konnten auch größere Unterschiede in Qualität und Kosten beispielsweise in der Steuerverwaltung festgestellt werden.³³⁴ Als Vorbild für die Einführung von Art. 91 d GG diente die Aufnahme

³³¹ Für die Regelungen des Artikels 91b GG (Bildungsbereich) ist mit dem *Zentrum für Internationale Leistungsvergleichsstudien (ZIB)* mit Sitz in München am 14. Oktober 2010 eine Einrichtung gegründet worden mit dem Ziel, „...die Serviceleistung für das international vergleichende Bildungsmonitoring auf hohem Qualitätsniveau dauerhaft zu sichern sowie die internationale Reputation und Präsenz der deutschen Bildungsforschung im Kontext internationaler Leistungsvergleichsstudien aufrechtzuerhalten und zu verbessern.“

³³² Vgl. Seckelmann (2010, 2012).

³³³ Vgl. Adamaschek u.a. (2011).

³³⁴ Eine Studie im Auftrag des Bundesfinanzministeriums bezifferte die durch eine zentrale „Bundessteuerverwaltung“ erreichbaren Einnahmeverbesserungen auf 11,5 Mrd. EUR. Siehe „Quantifizierung der Effizienzpotenziale alternativer Organisationsformen der Steuerverwaltung“, Monatsbericht des BMF, März 2007, S. 75-85.

der Wirkungsüberprüfungen in Art. 170 der Schweizer Bundesverfassung, die 1999 erfolgte.³³⁵ Mit der Einführung des Artikels war die Erwartung verbunden, dass Bundes- und Länderverwaltung verstärkt Leistungsvergleiche durchführen. In der Gesetzesbegründung wird als Ziel der Leistungsvergleiche ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess der Verwaltung genannt. Durch Leistungsvergleiche soll zum einen Transparenz über die Leistung, die Qualität und die Kosten der Verwaltung geschaffen werden, zum anderen soll ein Umfeld für einen Wettbewerb um innovative Lösungen erzeugt werden. Eine Voraussetzung für die Durchführung von Leistungsvergleichen ist eine Verwaltungssteuerung mit Zielen und Kennzahlen sowie die Bereitschaft der Teilnehmer zur Überprüfung des eigenen Handelns, zur Zusammenarbeit und zur Transparenz. Leistungsvergleiche bieten den Vorteil, dass Risiken von Innovationen reduziert werden, da sich die Lösungen bereits in der Praxis bewährt haben. Sie können sich zudem positiv auf die finanzielle und politische Handlungsfähigkeit von Bund, Ländern und Kommunen auswirken. Mit der Einführung des Benchmarking-Artikels kommt es jedoch zu Interessenkollisionen zwischen Bund und Ländern da intraföderale Leistungsvergleiche entlang der Konfliktlinien kooperativer Bundesstaat vs. Wettbewerbsföderalismus, Homogenisierung vs. Eigenstaatlichkeit der Länder und Einheitlichkeit vs. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verlaufen.

Artikel 91d GG lässt der Verwaltungspraxis einen weiten Gestaltungsspielraum. Er enthält keine Vorgaben zur organisatorischen Ausgestaltung von Leistungsvergleichen. Eine rechtliche Normierung von Leistungsvergleichen nach Artikel 91d GG ist nicht erfolgt. Die Bundesregierung, die Ministerkonferenzen und Fachministerkonferenzen hatten zwischenzeitlich verschiedene politische Entscheidungen zur Umsetzung des Art. 91d GG getroffen. Die Ergebnisse sind aber hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Aus diesem Grund hat auch der Bundesrechnungshof in der jüngeren Vergangenheit wiederholt einen verstärkten Einsatz von Leistungsvergleichen angemahnt.³³⁶

3.3.2 Leistungsvergleiche in Bund, Ländern und Kommunen

In der Bundesrepublik gibt es eine Vielzahl von Leistungsvergleichen, die auf freiwilliger Basis auf Initiative vor allem der Kommunen durchgeführt werden.³³⁷ Neben der bisherigen Umsetzung des Art. 91d GG sollen nachfolgend exemplarisch einige Leistungsvergleiche, die einen vergleichsweisen hohen Institutionalisierungsgrad aufweisen, näher betrachtet werden.

³³⁵ Seckelmann (2010, 2012).

³³⁶ Vgl. Bundesrechnungshof: Bemerkungen 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (S. 17 und S. 125).

³³⁷ Verschiedene überblickartige, aber ebenfalls selektive Übersichten, gibt es bei Thau (2009), Jäkel/Kuhlmann (2013).

3.3.2.1 Umsetzung im Bund

Im Koalitionsvertrag „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt“ der CDU/CSU/FDP Koalition vom 26. Oktober 2009 hieß es, „Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG müssen zu einem Instrument der Verwaltungsentwicklung werden. Ein jährliches Arbeitsprogramm soll die Bereiche von Leistungsvergleichen festlegen“.³³⁸ Zu den Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ genannten Modernisierungsprojekten gehörten auch Leistungsvergleiche.³³⁹ Als strategisches Ziel für die 17. Legislaturperiode wurde bestimmt, dass jedes Ressort bis 2013 nach Möglichkeit an mindestens einem Vergleichsring teilnehmen sollte.³⁴⁰ Darüber hinaus sollte die Durchführung von Leistungsvergleichen, die sich auf den Vollzug von Bundesrecht durch Länder und Kommunen konzentrieren, unterstützt werden. Die Ergebnisse aus den Leistungsvergleichen sollten für Gesetzgebungsverfahren genutzt werden.

Diese ursprünglichen Erwartungen konnten nicht recht erfüllt werden.³⁴¹ Im Februar 2011 wurde ein Konzept zur Durchführung von Leistungsvergleichen als Grundlage für Leistungsvergleiche auf Bundesebene beschlossen, das als Basis für das jährliche Arbeitsprogramm „Leistungsvergleiche“ diente. Ebenfalls wurde für die Bundesländer ein Konzept zur Durchführung von Leistungsvergleichen erstellt, das allgemeine Grundsätze, Empfehlungen sowie methodische Unterstützung für die Durchführung von Leistungsvergleichen enthält.³⁴² Auf Bundesebene wurde ein Vergleichsring im Bereich „Fortbildung“ ins Leben gerufen. Der Bund beteiligte sich auch an dem länderübergreifenden Vergleichsring „Gesundheitsmanagement“. Die Zielsetzung, dass bis zum Jahr 2013 jedes Ressort an mindestens einem Vergleichsring teilnehmen solle, wurde allerdings nicht erreicht. In dem Projekt erwiesen sich die Festlegung geeigneter Bereiche für Leistungsvergleiche und die fehlende Bereitschaft von Behörden zur Teilnahme als wesentliche Hürden. Das BMI stellte abschließend fest: „Die Bereitschaft zur Teilnahme an Leistungsvergleichen (auch vor dem Hintergrund des tragenden Prinzips der Freiwilligkeit) geht nur schleppend voran. Die Überzeugung, durch die über Leistungsvergleiche erzielbare Transparenz zu Prozessen, Verfahren und Methoden im Austausch mit anderen lernen und eigenen Nutzen ziehen zu können, hat sich noch nicht flächendeckend durchgesetzt. Es

³³⁸ Koalitionsvertrag (2009), S. 110.

³³⁹ Bundesregierung (2010): Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung, S. 52 ff. Über die Umsetzung der einzelnen Projekte, über Fortschritte und den jeweiligen Projektstand wird im Internet unter www.verwaltung-innovativ.de berichtet.

³⁴⁰ Bundesregierung (2010): Regierungsprogramm Vernetzte und transparente Verwaltung, S. 23.

³⁴¹ BMI (2013): Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ Abschlussbericht 2013, S. 9 und S. 40/41.

³⁴² Das Konzept wurde unter Federführung des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz wurde mit Beteiligung des Bundesministeriums des Innern (BMI) entwickelt.

besteht hier einerseits die Hoffnung, dass sich nicht zuletzt durch die erfolgreiche Durchführung „beispielhafter“ Vergleichsringe nach und nach ein Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung ergibt. Es wird aber auch weiter zu prüfen sein, ob und ggf. welche zusätzlichen Mechanismen eingerichtet werden sollten, um diesen Prozess zu intensivieren und beschleunigen zu können.“³⁴³

Im Regierungsprogramm der „Digitale Verwaltung 2020“³⁴⁴ für die 18. Legislaturperiode vom 17. September 2014 werden Benchmarking und Leistungsvergleiche nach Art. 91d nicht mehr unmittelbar thematisiert.³⁴⁵ Der Bundesrechnungshof stellt in seine Bemerkungen 2015 auf S. 17 fest: „Die Bundesregierung hat es versäumt, die im Grundgesetz verankerten Leistungsvergleiche als wirkungsvolles Instrument zur Verwaltungsmodernisierung zu etablieren. Sie muss Leistungsvergleiche zwischen Behörden stärker nutzen, damit das Prinzip „vom Besten lernen“ zu wirtschaftlichem Verwaltungshandeln führt.“

3.3.2.2 *Umsetzung in den Ländern und länderübergreifende Leistungsvergleiche*

Auf der Länderebene erarbeitete die Innenministerkonferenz ein „Konzept zur Durchführung von Leistungsvergleichen in der öffentlichen Verwaltung“ (9. Juli 2010).³⁴⁶ Die Konferenz der Regierungschefs bat in ihrer Sitzung vom 15. Dezember 2010 die Fachministerkonferenzen konkrete Ziele und Inhalte für Leistungsvergleiche und Vergleichsbetrachtungen zu benennen, die sich für länderübergreifende Leistungsvergleiche in eigener Zuständigkeit auf freiwilliger Basis eignen.³⁴⁷ Über die Umsetzung dieser Beschlüsse ist allerdings wenig bekannt.

Ein Beispiel für ein Benchmarking auf Ebene der Länder stellt der Bericht „Benchmarking für unsere Verwaltungen“ dar, der im Rahmen des Zukunftsdialogs der Freistaaten Bayern und Sachsen entstand und im Juni 2013 veröffentlicht wurde.³⁴⁸ Der Bericht nimmt ausdrücklich Bezug auf die Einführung von Art. 91d GG und betont die Vorteile der föderalen Ordnung: „Die Freistaaten Bayern und Sachsen haben es immer als eine große

³⁴³ BMI (2013): Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ Abschlussbericht 2013, S. 42.

³⁴⁴ Bundesregierung (2014): Digitale Verwaltung 2020. Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode.

³⁴⁵ Der Begriff „Leistungsvergleich“ taucht nur im Zusammenhang mit dem Vorhaben „Gemeinsame und integrierte Prozessoptimierung in der Bundesverwaltung“ auf.

³⁴⁶ BMI (2013): Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ Abschlussbericht 2013, S. 42. „Auch die Ministerkonferenz hat in verschiedenen Beschlüssen (2010/2011) dazu aufgerufen, Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG dauerhaft im Länderbereich zu etablieren und die Fachministerkonferenzen mit der Initiierung entsprechender Vergleichsringe beauftragt.“

³⁴⁷ Ergebnisprotokoll der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder, S.6.

³⁴⁸ Der Bericht ist abrufbar unter: <http://www.sk.sachsen.de/download/Verwaltungsbenchmarking.pdf>.

Stärke unseres Föderalismus angesehen, von anderen Ländern zu lernen und selbst neue Ideen und Lösungsvorschläge in die deutsche Politik einzubringen.“³⁴⁹ Der Vergleich erstreckt sich auf die Personalstrukturen, die Personalpraxis im schulischen Bereich, das Dienstrecht, die Vorsorge für Versorgungslasten, die Organisation der unteren Verwaltungsebene, die gesetzlichen Zuständigkeiten der Landratsämter und ihre Schnittstellen mit anderen Behörden und Gemeinden, die Grundschulverwaltung und den Bereich der kommunalen Zusammenarbeit. Daneben wurden Prozessanalysen in Referenzlandkreisen für Biogasanlagegenehmigungen und Sonderbaugenehmigungen durchgeführt.³⁵⁰

Ein anderes Beispiel für einen länderübergreifenden Leistungsvergleich ist der „Leistungsvergleich zwischen Finanzämtern“, der von der Bertelsmann Stiftung initiiert wurde.³⁵¹ Es handelt sich hier um ein gemeinschaftlich entwickeltes Controlling-Instrument, das derzeit in den Ländern Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen eingesetzt wird. Mit dem Leistungsvergleich soll den Herausforderungen für die Finanzverwaltungen begegnet werden, die aus dem Spannungsverhältnis zwischen Komplexität des Steuerrechts und der durch die Haushaltsgesetze vorgegebenen Personalausstattung resultieren. Die Finanzämter sind vor diesem Hintergrund zu einer Abwägung zwischen den Forderungen nach vollständiger Sachverhaltsermittlung mit Herstellung der Einzelfallgerechtigkeit und einem ökonomischen Verwaltungsvollzug gezwungen.

3.3.2.3 Leistungsvergleiche auf kommunaler Ebene

Auf kommunaler Ebene gibt es eine große Anzahl von Leistungsvergleichen und Vergleichsringen.³⁵² Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) nimmt hierbei eine zentrale Bedeutung ein. Nach Angaben der KGSt arbeiten 1.900 Kommunalverwaltungen und Träger öffentlicher Aufgaben, darunter nahezu alle Städte über 25.000 Einwohner, einschließlich der Stadtstaaten, die meisten Landkreise und einige größere österreichische Städte in der KGSt zusammen. Nach Angaben der KGSt aus dem Jahr 2006 hatten in den ersten zehn Jahren des Bestehens des interkommunalen Netzes (IKO-Netzes) zwei Drittel der Kommunen in Deutschland mit mehr als 20.000 Einwohnern und

³⁴⁹ Ebenda, S. 4.

³⁵⁰ Für den Prozess „Biogasanlagegenehmigung“ wurden die Landkreise Bautzen (SN) und Oberallgäu (BY) als Referenzlandkreise ausgewählt, für den Prozess „Sonderbaugenehmigung“ der Vogtlandkreis sowie der Landkreis Hof.

³⁵¹ Weitere und ausführlichere Informationen sind unter <http://www.leistungsvergleich.de/index.htm> zu finden. Vgl. weiterführend Schneider (2016).

³⁵² Vgl. Kuhlmann (2005).

etwa die Hälfte derer über 10.000 Einwohner an mindestens einem Vergleichsring teilgenommen.³⁵³

In den KGSt®-Vergleichsrings diskutieren Kommunen Kennzahlen und tauschen Erfahrungen aus, um so Stärken und Schwächen zu ermitteln. In moderierten Sitzungen werden Kenn- und Grundzahlendefinitionen diskutiert und vereinbart sowie die Ergebnisse besprochen. Die KGSt hat ihre Erfahrungen aus Beratungsprojekten und Vergleichsarbeit gebündelt und bringt sie in die Arbeit ein. Die KGSt-Mitglieder haben Zugang zu den Benchmarks, Standortbestimmungen, Kennzahlensystemen und den Berichten aus der Vergleichsarbeit.

Derzeit gibt es u.a. Vergleichsrings für die Bereiche Ausländerwesen, Baubetriebshof, Finanzen, Forderungsmanagement, Gebäudewirtschaft, Grünflächenunterhaltung, Informationstechnik, Kfz-Zulassung, Kleine Kommunen, Personal- und Organisationsservice, Soziales, Sport, Straßenerhaltung und Wirtschaftsförderung. Die Kennzahlensysteme werden in den Vergleichsrings erarbeitet. Mit Hilfe einer Standortbestimmung kann eine Kommune die eigenen Kennzahlenwerte mit den aggregierten Werten aus den Vergleichsrings vergleichen. In den Benchmarks werden aggregierte Kennzahlenwerte aus den Vergleichsrings dargestellt. Die Vergleichsrings können sich auf die Kommunen (unterschiedlicher Größenklassen) eines bestimmten Landes konzentrieren, aber auch auf Kommunen verschiedener Länder. Je nach betrachtetem Bereich werden in den Vergleichsrings unterschiedliche Kennzahlen verwendet. Hierzu einige Beispiele:

Im Vergleichsring „Ausländerwesen Städte GK 3-4“ werden z.B. die zu verwaltenden Ausländerinnen und Ausländer sowie die zu bearbeitenden Fälle (Anträge auf Aufenthaltstitel, Übertragungen, Verpflichtungserklärungen, Einbürgerungsanträge) ins Verhältnis zum eingesetzten Personal im Ausländer- und Staatsangehörigkeitswesen gesetzt.³⁵⁴ Die Kundenzufriedenheit und auch die Geschäftsprozesse werden über Umfragen ermittelt. Im Vergleichsring „Bauordnung GK 4-5 NRW“ wurden Wirtschaftlichkeits- (Fälle je Sachbearbeiter, differenziert nach Fallarten) und Qualitätskennzahlen (Durchlaufzeiten nach Fallarten, Rechtssicherheit evtl. Kundenbefragung) definiert, erhoben und verglichen. Darüber hinaus werden Aufgabenverteilungen (Verwaltungs-/ technische Abteilung),

³⁵³ Vgl. Informationen unter https://www.kgst.de/produkteUndLeistungen/arbeitsergebnisse/?rmtparams=cm10YWM9cHJvZHVrdGUmc10YXU9aHR0cCUzQSUyRiUyRmxvY2FsaG9zdCUzQTU3ODgwJTJGa2dz_dC13ZWJhcHAlMkZzaG9wJTJGc2hvd0RvY3VtZW50JTJGMTQwOTc2MjI5 (Stand: 27. Mai 2018).

³⁵⁴ GK steht für Größenklassen der Städte und Gemeinden: GK 1 - über 400.000 Einwohner, GK 2 – 200.000 bis 400.000 Einwohner, GK 3 – 100.000 bis 200.000 Einwohner, GK 4 – 50.000 bis 100.000 Einwohner, GK 5 – 25.000 bis 50.000 Einwohner, GK 6 – 10.000 bis 25.000 Einwohner, GK 7 – bis 10.000 Einwohner.

Stellenbewertung und Geschäftsprozesse miteinander verglichen und diskutiert. Der Vergleichsring „Kitas NDS“ verglich Einrichtungen wie Krippen, Horten und Kindergärten in Niedersachsen hinsichtlich der Kosten, Personalausstattung und der Verbräuche. Im Mittelpunkt des Vergleichs rings „Eingliederungshilfe – Hilfe zur Pflege RP“, an dem alle 24 Landkreise und 12 kreisfreie Städte aus Rheinland-Pfalz teilnahmen, standen die Leistungen der Eingliederungshilfe für geistig-, körperlich-, seelisch oder sinnesbehinderte Menschen nach dem 6. Kapitel des SGB XII.

In einigen Ländern wie in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg bieten darüber hinaus Gemeindeprüfungsanstalten umfassende Beratungsdienstleistungen basierend auf Kennzahlenvergleichen an. Insbesondere die Gemeindeprüfungsanstalt NRW ist sehr aktiv. Sie bietet auf ihrer Webseite sogenannte GPA-Kennzahlensets zum Download an, die auf Basis ihrer Prüfungen erstellt wurden. Als Benchmark werden Werte definiert, „die von mehreren Kommunen tatsächlich erreicht und bei vollständiger und rechtmäßiger Aufgabenerfüllung erzielt wurden sowie das Ergebnis gezielter und nachahmenswerter Leistungssteuerung (Prozesse, Strukturen, Methoden) sind“³⁵⁵. Das GPA-Kennzahlenset für die mittleren kreisangehörigen Kommunen enthält als Benchmarks z.B. jährliche Fallzahlen je Vollzeit-Stelle für Bereiche wie Einwohnermeldeaufgaben (2.600), Personenstandswesen (160), Gewerbe- und Gaststättenangelegenheiten (1.200) oder bspw. Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege für Park und Gartenanlagen (1,10 Euro je m²), Spiel- und Bolzplätze (2,90 Euro) und Straßenbegleitgrün (1,40 Euro).

Die „Einfacher-zu-Projekte“ und die Studien zum Erfüllungsaufwand lassen sich als impliziter länder- und kommunenübergreifender Leistungsvergleich einordnen, wenngleich bei diesen das gegenseitige Lernen über den Erfahrungen beim Vollzug stärker im Vordergrund stand als ein Leistungsvergleich im engeren Sinne (vgl. Abschnitt 3.1.2).

3.3.3 Benchmarking in Deutschland: Leistungsfähigkeit und Probleme

Die Bestandsaufnahme zeigt, dass Benchmarking in vielen Bereichen des öffentlichen Sektors eingesetzt wird. Insbesondere auf kommunaler Ebene gibt es eine umfassende Vergleichstätigkeit. Viele Vergleiche durch die KGSt erfolgen nach Aufgabenbereichen. Vergleichspartner sind meist Kommunen einer bestimmten Größenklasse. Häufig finden diese Vergleiche innerhalb eines Landes statt, vergleichsweise selten dagegen länderübergreifend. Bei den Vergleichen kommen unterschiedliche Messmaßstäbe zum Einsatz, es handelt sich jedoch oft um bestimmte Input- und Outputgrößen. Häufig werden Kennziffern des Personalaufwands und der Kosten in ein Verhältnis zu bestimmten Outputgrößen gesetzt. Die durchgeführten Leistungsvergleiche und Benchmarks orientieren

³⁵⁵ Quelle: http://gpanrw.de/de/pruefung-test/kennzahlen-test/kennzahlen-vergleichen/6_160.html Stand: 10. Juni 2018).

sich nur selten am Vollzug von Recht bzw. einem konkreten Gesetz oder den Vollzugsprozessen bestimmter rechtlicher Vorgaben. Die Leistungsvergleiche erfolgen auf freiwilliger Basis. Über die Ergebnisse der Benchmarks auf kommunale Ebene ist nur wenig bekannt, da sie häufig hinter geschlossenen Türen erfolgen und nur teilnehmenden, oder Mitgliedern der KGSt Zugang zu den Ergebnissen der Vergleichsringe geben.

Von der Einführung des Artikel 91d GG, mit dem eine implizite Aufforderung zur Durchführung von Leistungsvergleichen erfolgte, sind bislang keine wesentlichen Impulse ausgegangen. Es hat nur wenige Leistungsvergleiche auf Bundesebene und mit Beteiligung der Länder gegeben, ausgenommen die stark institutionalisierten Leistungsvergleiche zur Feststellung der Leistungsfähigkeit der Finanzen und im Bildungsbereich. Von Artikel 91d ist derzeit weiterhin nicht viel mehr als der Absichtscharakter erkennbar.

Insoweit bleiben die Chancen, die aus der föderalen Struktur der Bundesrepublik resultieren, weitgehend ungenutzt, obgleich die „Einfacher-zu-Projekte“ andeuteten, dass Leistungsvergleiche sowohl für die Rechtsetzung als auch für die Vollzugsoptimierung genutzt werden könnten. Dies liegt teilweise an der fehlenden Bereitschaft für die Teilnahme an Leistungsvergleichen. Es überwiegen hierbei offenbar Bedenken oder Befürchtungen eines Naming & Shaming. Daneben wird auch der Aufwand für die Konzipierung und Durchführung von Leistungsvergleichen kritisch gesehen. Die Gestaltung und Durchführung der Benchmarks spielen somit eine wichtige Rolle.

3.4 Fazit: Könnte Vollzugsbenchmarking Lücken im Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung beheben?

Der bundesdeutsche Exekutivföderalismus bringt mit seiner Trennung von Rechtsetzung und Vollzug beim Bundesrecht Herausforderungen für die Steuerung des Vollzugs, die Wahrnehmung der Bundesaufsicht über den Vollzug der Länder ³⁵⁶, für externe Kontrollmechanismen wie die Prüfungen durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder sowie für die Arbeit des Nationalen Normenkontrollrats. Dies belegen zahlreiche

³⁵⁶ Der Bundesrechnungshof veröffentlichte am 19. September 2013 den Leitsatz 01/03 „Sachgerechte Bundesaufsicht über die Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder“ mit dem er die Bundesministerien aufforderte, die sachgerechte und wirksame Beaufsichtigung der Ausführung der Geldleistungsgesetze durch die Länder sicherzustellen und mit den Ländern regelmäßige Stichprobenkontrollen zu vereinbaren. Das Bundesinnenministerium erarbeitete daraufhin die „Leitlinie zur Bundesaufsicht nach Art. 85 bei der Ausführung von Geldleistungsgesetzen durch die Länder im Wege der Bundesauftragsverwaltung“, die Grundsätze und Ziele der Bundesaufsicht und deren Instrumente beschreibt sowie einen Rahmen für die konkrete Ausgestaltung der Aufsichtsausübung über die einzelnen Geldleistungsgesetze durch die Ressorts vorgibt.

Beispiele und Untersuchungen.³⁵⁷ Könnten Vollzugsbenchmarks vor diesem Hintergrund helfen, Lücken im Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung zu beheben?

- **Die verfassungsmäßige Trennung von Rechtsetzung und Vollzug und ihre Folgen auf die bessere Rechtsetzung**

Der Exekutivföderalismus bringt besondere Herausforderungen für das Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung mit sich. Da die Länder das Recht vollziehen, verfügen sie über Informationsvorsprünge beim Vollzug. Sowohl für den Vollzug als auch für die GFA ist eine enge Verflechtung zwischen Bund und den Ländern erforderlich. Der Bund ist nicht nur für den eigentlichen Vollzug auf die Länder angewiesen, sondern auch bei der Abschätzung der Gesetzesfolgen. Dies gilt für den Erfüllungsaufwand und insbesondere für den Vollzugaufwand, der in den meisten Fällen nicht bei Bundesbehörden, sondern bei den Behörden der Länder und Kommunen anfällt. Die für die Gesetzesfolgenabschätzung sowohl ex ante wie ex post notwendige Verzahnung von Gesetzgeber (Bund) und Vollzugsträgern (Ländern) funktioniert in der Praxis jedoch nicht reibungslos. Es hat zwar verschiedene Bemühungen gegeben, die Länder systematischer in die Ex-ante-Abschätzung einzubeziehen, doch nach wie vor gibt es nach Angaben des NKR nur wenige Rückmeldungen von den Ländern über den entstehenden Erfüllungsaufwand. Die Länder sind bereits aufgrund ihrer Vollzugsnähe und ihrer Zuständigkeit für die Umsetzung und Anwendung der Normen wesentliche Informationsquelle für die Ministerialbürokratie des Bundes im Prozess der Rechtsetzung. Ihre Beteiligung und ihre Mitwirkung in den zahlreichen Koordinierungsmechanismen und -gremien machen ihre wichtige Rolle deutlich. Die Einbindung der Länder hängt aber auch von jeweiligen Praxis der zuständigen Ressorts ab. Die für eine effektive bessere Rechtsetzung erforderliche ebenenübergreifende Berücksichtigung der Rechtsetzungs- und Rechtsvollzugstätigkeiten auf allen Regierungsebenen sollte weiter gestärkt werden. Inwieweit eine bessere Einbindung etwa durch einen „Verwaltungspolitischen Planungsrat“³⁵⁸ gelingen könnte, in dem neben den Ländern auch die kommunale Ebene eine stärkere Rolle einnimmt, lässt sich ebenso diskutieren wie die systematischere Einbeziehung der Vollzugsträger im Rahmen von Vollzugsbenchmarks und standardisierten Evaluierungsverfahren.

³⁵⁷ In den Prüfungen des Bundesrechnungshofs und der Rechnungshöfe der Länder wurden z.B. die Interessenkollisionen deutlich, die mit der anteiligen Übernahme von Zweckausgaben durch den Bund und der vollständigen Übernahme der Verwaltungskosten durch die Länder bei der Bundesauftragsverwaltung einhergehen.

³⁵⁸ Brüggemeier/Lenk (2011), S. 60.

- **Lücken im Konzept der besseren Rechtsetzung**

Das Konzept der Bundesregierung hat in den letzten Jahren Ausweitungen erfahren und es wurden peu a peu verschiedene Lücken und methodische Defizite adressiert. Einige Lücken bestehen dagegen weiterhin fort.

Das primär am Bestand und der Neuschaffung von Rechtsnormen und sonstigen Vorschriften orientierte Konzept zeichnet sich durch eine Vollzugsferne aus und lässt weitgehend außer Acht, auf welche Art und Weise und mit welchen Verfahren rechtliche Vorgaben durch die Länder und ihre Verwaltungen in der Praxis vollzogen werden. Es wird angenommen, dass die Pflichten, die aus den rechtlichen Vorgaben resultieren, so befolgt werden, wie sie auf dem ‚Papier‘ stehen. Darüber hinaus bleibt unberücksichtigt, dass die von einer Norm verursachten Verwaltungslasten durch eine unterschiedliche Ausgestaltung des Vollzugs durch die Vollzugsträger beeinflussbar sind. Das Konzept zielt primär darauf ab, das Recht ex ante so zu gestalten, dass die Rechtsnormen möglichst effizient vollziehbar sind. Der eigentliche Verwaltungsvollzug und die Verwaltungsprozesse, die zwischen den einzelnen Normadressaten ablaufen, werden dagegen kaum thematisiert. Für eine Optimierung dieser Prozesse reicht es aber nicht aus, nur die Rechtsnormen und die rechtlichen Vorgaben zu betrachten. Der Blick müsste sich vielmehr auch auf die bestehenden Amtswege und Verwaltungsvorgänge, die Vollzugsprozesse und ihre Reorganisation und Optimierung richten. Damit müssten auch die dienstleistungs-ökonomischen Grundlagen des Vollzugs von Recht stärker berücksichtigt werden.

Eine weitere Lücke des Systems ist die nach wie vor rudimentäre Evaluierung von Bundesrecht. Mit dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses wurde ein Evaluierungsverfahren eingeführt, das den zuständigen Bundesressorts weitgehende methodische Freiheiten bei der Durchführung der Evaluierungen einräumt. Derzeit steht eine umfassende Bewertung des Evaluierungsmechanismus noch aus, so dass unklar ist, wie die Ressorts in der Praxis evaluieren. In den ersten Pilotprojekten wurde jedoch eine große Streuung in der Evaluierungspraxis der Ressorts deutlich, die den NKR veranlasste, der Bundesregierung ein Verfahren mit verbindlicheren und konkreteren Vorgaben für die Regelpraxis vorzuschlagen. Wie für die Ex-ante-Abschätzung gilt für den Evaluierungsmechanismus, dass die Bundesressorts zwingend auf die Mitwirkung der das Recht vollziehenden Länder angewiesen sind. Zur Schließung des Regelkreises wäre eine stärkere Berücksichtigung von Vollzugsfragen und damit eine stärkere Fokussierung auf die Umsetzung von rechtlichen Vorgaben nach Inkrafttreten im Gesamtkonzept der besseren Rechtsetzung erforderlich.

- **Potenziale von Benchmarking werden nicht ausgeschöpft**

Die Bestandsaufnahme der Umsetzung von Leistungsvergleichen in der Bundesrepublik zeigt, dass ihr Potenzial für die bessere Rechtsetzung bislang kaum nutzbar gemacht wird.

Von der Einführung von Art. 91d GG gingen bislang nur wenige Impulse aus. Dabei sind die institutionellen Rahmenbedingungen des Exekutivföderalismus für die Nutzung von Leistungsvergleichen geradezu prädestiniert. In der überwiegenden Zahl der Fälle vollziehen die Bundesländer Bundesrecht. Somit sind an einen einheitlichen und übergeordneten Rechtsrahmen gebunden und können im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Kompetenz als „Vollzugslabore“ tätig werden. Vollzugsvergleiche des Bundesrechts über die Länder hinweg könnten sowohl horizontal einen Erfahrungsaustausch über (bestehende) Vollzugslösungen initiieren, als auch vertikal eine Rückkopplung über die Umsetzungspraxis von der vollziehenden auf die rechtsetzende Ebene erlauben und damit zu einer Optimierung von Recht und Vollzug beitragen. Hierzu bräuchte eine allerdings eine stärkere Einbindung der Vollzugsträger als es sie bislang im Rahmen der Gesetzgebung gibt.

Bei der Umsetzung von Leistungsvergleichen in der Bundesrepublik fällt ebenfalls auf, dass sich die Benchmarkingmaßstäbe kaum an den Kriterien und Indikatoren einer besseren Rechtsetzung orientieren. Das Konzept der besseren Rechtsetzung Bundesregierung liefert mit dem Erfüllungsaufwand einen Indikator, der die Erfüllung rechtlicher Vorgaben und die Vollzugsprozesse systematisch anhand standardisierter Aktivitäten in den Mittelpunkt rückt und quantitativ erfasst. Seine Eignung als Vergleichsmaßstab für den Vollzug übergeordneter rechtlicher Vorgaben durch die Länder bedarf allerdings einer Überprüfung im Rahmen einer empirischen Fallstudie.

- **Fazit**

In Anbetracht der institutionellen Rahmenbedingungen für Rechtsetzung und Vollzug, den Lücken im Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung und den Potenzialen von Leistungsvergleichen erscheint Vollzugsbenchmarking als ein vielversprechendes Instrument, um diese Lücken zu schließen, Steuerungsproblematiken unter Beachtung der verfassungsmäßigen Kompetenzen von Bund und Ländern abzumildern, den Regelkreis der besseren Rechtsetzung im bundesdeutschen Exekutivföderalismus zu schließen und effektiv zur *besseren Rechtsetzung* beizutragen.

4 Fallstudie: Vollzug des Wohngeldgesetzes

Im Rahmen dieser Arbeit wird das zuvor konkretisierte Vollzugsbenchmarking in einem empirischen Fallbeispiel erprobt. Als Anwendungsobjekt wurde der Vollzug des Wohngeldgesetzes ausgewählt. Der Grund für diese Auswahl war zum einen, dass auf ein Projekt des Nationalen Normenkontrollrates aus dem Jahr 2009 („Einfacher-zum-Wohngeld“) aufgebaut werden konnte und zum anderen, dass das Wohngeldrecht durch die Länder nach einem bestimmten Typus des Verwaltungsvollzugs vollzogen wird. Dieser Vollzugstyp der Bundesauftragsverwaltung zeichnet sich dadurch aus, dass der Bund über vergleichsweise große Eingriffsmöglichkeiten bei der Gestaltung des Verwaltungsvollzugs verfügt und damit tendenziell geringe Unterschiede zwischen den vollziehenden Akteuren zu erwarten sind.

Auf der Basis der theoretischen Grundlagen und der Analyse des Konzepts der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung sollen folgende Forschungsfragen in Bezug auf das Vollzugsbenchmarking mit Hilfe der empirischen Untersuchung beantwortet werden:

1. Gibt es systematische Vollzugsunterschiede beim Vollzug von Bundesrecht zwischen den Ländern? Worauf können die Unterschiede im Vollzug zurückgeführt werden? Handelt es sich hierbei bspw. um Regelungsbefugnisse der Länder im Vollzug oder um organisatorische Unterschiede bei den Vollzugsbehörden aufgrund der kommunalen Organisationshoheit?
2. Eignet sich der Erfüllungsaufwand als Hauptindikator für die Bestimmung von Vollzugsunterschieden? Welche anderen und weiteren Indikatoren könnten ergänzend erhoben werden?
3. Kann Vollzugsbenchmarking zu den Zielen einer besseren Rechtsetzung beitragen? Welche Implikationen gehen von einem Vollzugsbenchmarking (auf Basis des gewählten empirischen Vorgehens) für das Konzept der Bundesregierung aus?

In diesem Kapitel werden zunächst die Ziele der empirischen Untersuchung, das methodische Vorgehen und die empirischen Instrumente vorangestellt (Abschnitt 4.1). Der anschließende Abschnitt gibt einen kurzen Überblick über wesentlichen Daten zum Wohngeld in der Bundesrepublik. (Abschnitt 4.2). Daran anknüpfend erfolgt ein Überblick über das Wohngeldrecht (Abschnitt 4.3). Hierzu wird die Regelungskaskade, beginnend mit den bundesrechtlichen Vorgaben des Wohngeldgesetzes, über die Wohngeldverordnung und die Wohngeldverwaltungsvorschrift bis hin zu den landesrechtlichen Regelungen mit Einfluss auf den Vollzug des Wohngeldrechts systematisch betrachtet. Der Prozess der Antragstellung auf Wohngeld bildet einen wesentlichen Anknüpfungspunkt für die empirische Erhebung. Das Antragsverfahren wird daher im nächsten Abschnitt als Prozess und unter Berücksichtigung der Interaktionen und Schnittpunkte der verschiedenen Normadressaten dargestellt und diskutiert (Abschnitt 4.4). Dabei wird vor allem die

Dienstleistungseigenschaft der Produktion des Wohngeldvollzugs sichtbar. In Abschnitt 4.5 werden die empirischen Ergebnisse des Vollzugsbenchmarks dargestellt. Dabei werden die Unterschiede aber auch die Gemeinsamkeiten beim Vollzug des Wohngeldrechts zwischen den als „Vollzugslaboren“ agierenden Ländern und kommunalen Behörden herausgearbeitet. Darüber hinaus werden die seitens der Wohngeldbehörden empfundenen Problembereiche und die unterbreiteten Entlastungsvorschläge thematisiert. Schließlich wird die Eignung des Erfüllungsaufwands am Beispiel der Komplexität von Fallkonstellationen und Vollzugsprozessen diskutiert und es werden für unterschiedliche verfahrenstechnische Umsetzungen exemplarisch die Effekte der Vollzugsgestaltung auf den Erfüllungsaufwand untersucht. Abschließend werden die wesentlichen Schlussfolgerungen aus der Fallstudie in Bezug auf die Forschungsfragen zusammengefasst und diskutiert (Abschnitt 4.6).

4.1 Ziele der empirischen Untersuchung und methodisches Vorgehen

Mit der empirischen Untersuchung wird ein doppeltes Ziel verfolgt: Zum einen werden Vollzugsunterschiede beim Vollzug von Bundesrecht zwischen den Vollzugsträgern (Ländern und Kommunen) transparent gemacht. Zum anderen wird das Vollzugsbenchmarking auf Basis des Erfüllungsaufwands selbst zum Forschungsgegenstand, indem auf der Basis der gewonnenen Erfahrungen beurteilt werden soll, ob es als Instrument der besseren Rechtsetzung im föderalen Mehrebenensystem dienen könnte. Im Einzelnen werden folgende Ziele verfolgt:

- Es soll eine Ex-post-Betrachtung der Umsetzung bestehenden Rechts durch die Länder, hier am Beispiel des Vollzugs des Wohngeldgesetzes, vorgenommen werden. Hierzu wird eine ebenenübergreifende Perspektive eingenommen. Im Mittelpunkt steht nicht wie bei der Ex-ante-GFA die Abschätzung des Erfüllungsaufwands eines Regelungsvorhabens, sondern die Umsetzung und der Vollzug bestehender rechtlicher Vorgaben. Hierbei geht es nicht um den inkrementellen bzw. marginalen Erfüllungsaufwand durch ein Änderungsgesetz, sondern um den Erfüllungsaufwand beim Vollzug des konsolidierten Wohngeldrechts.
- Der Erfüllungsaufwand wird in diesem Zusammenhang auf seine Eignung als Indikator für Vollzugsbenchmarks überprüft. Die dem Verwaltungsvollzug zugrundeliegenden dienstleistungsökonomischen Produktionsprozesse werden dabei berücksichtigt. Ebenfalls wird darauf eingegangen, welche Effekte sich aus der Abhängigkeit von „externen Produktionsfaktoren“ für die Antragsbearbeitung und den Erfüllungsaufwand ergeben. Des Weiteren wird untersucht, wie sich eine unterschiedliche Vollzugsgestaltung der Länder und Wohngeldbehörden auf den Erfüllungsaufwand auswirken kann.

- Darüber hinaus wird die Wahrnehmung der Vollzugskompetenz durch die Länder verglichen. Die Länder nehmen im Exekutivföderalismus gewissermaßen die Rolle von Vollzugslaboratorien ein. Sie gestalten und ‚produzieren‘ weitestgehend unabhängig voneinander den Vollzug des Wohngeldgesetzes unter Berücksichtigung der regionalen und örtlichen Gegebenheiten. Durch den Vergleich der Vollzugslösungen der Länder wird transparent, welche Entscheidungen bezüglich der Vollzugsgestaltung von den Vollzugsträgern getroffen werden.
- Des Weiteren werden die Beobachtungen und Erfahrungen der Wohngeldbehörden bei Vollzug sowie die von ihnen eingebrachten Verbesserungs- und Optimierungsvorschläge sowohl für den rechtlichen Rahmen als auch für den Vollzug zusammengefasst.

Die Erprobung des Vollzugsbenchmarkings im Rahmen der Fallstudie liefert Implikationen für das derzeitige GFA-System. Die gewonnenen Ergebnisse und Erfahrungen können als eine Diskussionsgrundlage für die Gestaltung und Weiterentwicklung des Konzepts der besseren Rechtsetzung dienen.

4.1.1 Methodisches Vorgehen

Dieser Abschnitt beschreibt das methodische Vorgehen und die eingesetzten Analyseinstrumente. Das Vorgehen lässt sich in die Phasen Analyse, Konzipierung der Erhebungen und Auswertung einteilen. Es kommen ein Vergleich der Antragsformulare auf Wohngeld, eine Fragebogenerhebung und Vor-Ort-Interviews bei den Wohngeldbehörden zum Einsatz.

4.1.1.1 Analyse und Bestandsaufnahme

Im ersten Schritt und zur Vorbereitung der empirischen Untersuchungen wurde eine Analyse des Wohngeldgesetzes und der untergesetzlichen Vorschriften mit ihren verschiedenen rechtlichen Vorgaben vorgenommen. Es wurden die verschiedenen rechtlichen Vorgaben und die am Vollzug beteiligten Normadressaten identifiziert. Neben dem Wohngeldgesetz wurden die daran anknüpfenden weiteren Rechtsquellen wie Verordnungen und Verwaltungsvorschriften einbezogen. Ebenfalls in den Blick genommen wurden die landesrechtlichen Bestimmungen, die sich auf den Vollzug des Wohngeldes auswirken.

4.1.1.2 Empirisches Untersuchungsdesign

Die empirische Untersuchung bei den Wohngeldbehörden wurde mit verschiedenen Erhebungsmethoden durchgeführt. Es ist ein im Rahmen von Evaluierungen typischer Mix verschiedener Erhebungsinstrumente (Online-Befragung und Interviews) zur Anwendung gekommen. In die Vorbereitung der Erhebungen wurden verschiedene an der Vollzugsgestaltung teilnehmende Akteure einbezogen. Die Onlinebefragung und die Interviews richteten sich an die Wohngeldbehörden, die als zentrale Vollzugsträger und

Endadressaten der rechtlichen Vorgaben fungieren. Die Perspektiven der Länder und des Bundes konnten die Vertreter aus den für das Wohngeld zuständigen Ministerien der Länder und des Bundes als Mitglieder des Arbeitskreises Wohngeld einbringen.

Die Erhebungen bei den Wohngeldbehörden wurden auf der Basis der rechtlichen Analyse und der Bestandsaufnahme vergleichbarer Untersuchungen konzipiert. In die Gestaltung der unterschiedlichen Erhebungen sind verschiedene Überlegungen eingeflossen. Die Erhebungen setzten an den Ergebnissen aus den Projekten der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates an. Diese hatten gezeigt, in welchen Bereichen Unterschiede im Vollzug des Wohngeldgesetzes zwischen den Ländern vorliegen und welche Faktoren diese Unterschiede möglicherweise erklären wie z.B. Abläufe im Arbeitsprozess.

Die Erhebungen hatten die Wohngeldbehörden als wesentlichen Adressaten, da sie als Vollzugsträger eine zentrale Rolle beim Gesetzesvollzug spielen. Sie sind letztlich Endadressat sowohl der bundesrechtlichen Vorgaben als auch ggf. landesrechtlicher Bestimmungen und Vollzugsregeln und verfügen über die Personal- und Organisationshoheit. Im Prozess der Dienstleistungsproduktion nehmen sie die Vorkombination interner Produktionsfaktoren vor, stellen die Leistungsbereitschaft für den Vollzug des Wohngeldrechts her und haben damit einen wesentlichen Einfluss auf die Vollzugsgestaltung. Der Erfüllungsaufwand hängt bei der Erbringung von Dienstleistungen wesentlich von „externen Produktionsfaktor“ wie bspw. der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Komplexität eines Falls ab. Die Konzentration der Erhebungen auf die Wohngeldbehörden erfolgte, da sie als Vollzugsträger über Gestaltungs- und Ermessensspielräume beim Vollzug des Wohngeldrechts verfügen und als direkte Anwender der rechtlichen Vorgaben den besten Überblick über die Praxis des Wohngeldvollzugs haben. Die antragstellenden Personen verfügen im Gegensatz dazu in der Regel nur über eine subjektive Perspektive, die sich auf ihre Erfahrungen bei der Antragstellung gründet. Bei einer möglichen Einbeziehung anderer Normadressaten als den Vollzugsträgern gibt es zudem praktische Probleme bei der Datenerhebung. Die antragstellenden Personen sind nicht unmittelbar zugänglich, da sie datenschutzrechtlich geschützt sind. Ein anderes Problem entsteht daher, dass sich die Antragsverfahren der antragstellenden Personen häufig nur schwer miteinander vergleichen lassen, da ihre Fallkonstellationen unterschiedliche Komplexitätsgrade aufweisen, die Ausgangsvoraussetzungen ganz unterschiedlich sein können und sich die Erfahrungen der antragstellenden Personen mit den Wohngeldbehörden stark unterscheiden. Um die Auswirkungen verschiedener Komplexitätsgrade auf den Erfüllungsaufwand darstellen zu können, wurden bei der Abfrage des Erfüllungsaufwands in den Wohngeldbehörden entsprechende Differenzierungen vorgenommen. Diese Differenzierung ermöglicht eine bessere Abschätzung der Effekte, die im

Produktionsprozess auf externe Faktoren zurückgehen und sich nicht durch die Vollzugsgestaltung beeinflussen lassen.

Ein weiterer Bestandteil der empirischen Untersuchung war ein systematischer Vergleich der Antragsformulare auf Wohngeld zwischen den Ländern. Auch die Gestaltung der Antragsformulare gehört zur Vollzugskompetenz der Länder. Der Bund hat keine einheitlichen Formulare vorgegeben. Die im Ländervergleich unterschiedlich gestalteten Antragsformulare bilden damit als unmittelbare Schnittstelle zwischen den antragstellenden Bürgerinnen und Bürger und den Wohngeldbehörden ein interessantes Beispiel wie sich die Vollzugskompetenz der Länder auswirkt.

Da jedoch keine systematischen Informationen über Vollzugsunterschiede zwischen den Ländern vorliegen, mussten bei den Wohngeldbehörden zunächst entsprechende Daten erhoben werden. Hierzu wurden in einem ersten Schritt Daten über die Vollzugsgestaltung und Angaben über die Wohngeldbehörden (Personalkapazität, Anzahl bearbeiteter Anträge) abgefragt. Zusätzlich wurden Angaben zum Zeitaufwand für die Antragsbearbeitung und die damit verbundenen einzelnen Arbeitsschritte erfragt.³⁵⁹ Darüber hinaus wurden Daten zum Anteil unvollständiger Anträge und dem Anteil von Widersprüchen erhoben. Schließlich wurden im Fragebogen Vollzugsprobleme bei der Umsetzung des bestehenden Rechts und mögliche Verbesserungsbereiche thematisiert.

Die Fragebogenerhebung bei den Wohngeldbehörden wurde durch Vor-Ort-Interviews mit Wohngeldbehörden in verschiedenen Ländern ergänzt. Als Auswahlkriterien für die vor Ort befragten Wohngeldbehörden dienten die Landeszugehörigkeit der Wohngeldbehörden, ihre Größe und Fallzahlen sowie die Antworten auf einzelne Fragen der Fragebogenerhebung (etwa Angaben zum Erfüllungsaufwand, besondere Problembeschreibungen oder Entlastungsvorschläge). Bei den Interviewpartnerinnen und -partner handelte es sich um die Leiterinnen und Leiter der Behörden sowie verschiedene Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter. Die Interviews boten als Erhebungsinstrument den Vorteil, dass die Vollzugsprozesse und der beim Vollzug entstehende Erfüllungsaufwand vertiefend erörtert werden konnte. Darüber hinaus können in den Interviews spezielle Fragen zum Vollzug des Wohngelds und zur Vollzugsgestaltung, die im Rahmen der Fragebogenerhebung aufgekommen sind, umfassender diskutiert werden.

³⁵⁹ Zur Ermittlung des mit der Antragstellung durch die Bürgerinnen und Bürger korrespondierenden Zeitaufwands bzw. Erfüllungsaufwands der Verwaltungen müssten anstelle von Befragungen im Prinzip Messungen vorgenommen werden. Da diese allerdings sehr zeit- und ressourcenintensiv, aber kaum repräsentativ sind und ebenfalls stark von externen Faktoren beeinflusst werden, wurde hierauf verzichtet.

4.1.1.3 Datenauswertung und Rückkopplung

Die erhobenen Daten wurden gemäß den Untersuchungsschwerpunkten ausgewertet. Da der Fragebogen für die teilnehmenden Wohngeldbehörden einige offene Fragen enthielt, wurden für die Auswertungen Antworten nachkodiert und nachbearbeitet. Doppelte Eintragungen und Fragebögen, bei denen keine Ansprechpartner genannt wurden, wurden nicht berücksichtigt. In einigen Fällen wurden Antworten vereinheitlicht, z.B. zur eingesetzten Software. Am Ende wurden die ausgefüllten Fragebögen von 201 Wohngeldbehörden ausgewertet.

Der Fokus der Auswertungen lag auf der Streuung des Erfüllungsaufwands für Anträge auf Miet- und Lastenzuschuss mit unterschiedlichen Komplexitätsgraden, dem Erfüllungsaufwand für einzelne Arbeitsschritte (z.B. Anteil der Beratung am gesamten Erfüllungsaufwand), den Unterschieden zwischen den teilnehmenden Wohngeldbehörden (Fallzahlen, Personalkapazitäten) und bei der Vollzugsgestaltung, den Vollzugsproblemen und Entlastungsvorschlägen. Im Rahmen der Auswertung wurde untersucht, ob (statistische) Zusammenhänge oder zumindest Tendenzen zwischen der Vollzugsgestaltung, Erfüllungsaufwand und bestimmten anderen Indikatoren bestehen.

Zu den Ergebnissen der Auswertungen ein Feedback eingeholt. Eine erste Zusammenfassung der Ergebnisse ging Anfang Februar 2016 zunächst an den Vorsitzenden des Arbeitskreises Wohngeld und an die vor Ort interviewten Behörden. Auf Basis erster Rückmeldungen wurde eine überarbeitete Zusammenfassung zur Weiterleitung an alle Mitglieder des Arbeitskreises erstellt. Die Zusammenfassung wurde in der Sitzung des Bund-Länder-Arbeitskreises Wohngeld Anfang März 2016 in Schwerin präsentiert und diskutiert. Den Mitgliedern des Arbeitskreises wurde Gelegenheit gegeben, den Bericht zu kommentieren und weitere Anregungen und Hinweise zu geben. Diese Möglichkeit haben sieben Länder (BW, BY, MV, SH, SN, ST, TH) genutzt. Sie gaben noch einige Hinweise zur Vollzugsgestaltung in ihren Ländern sowie Erläuterungen, die Aussagen der Wohngeldbehörden in einen breiteren Kontext stellen.

4.1.2 Analysen und eingesetzte Erhebungsinstrumente im Detail

Neben der rechtlichen Untersuchung spielten drei empirische Analysen eine wesentliche Rolle: ein Vergleich der Antragsformulare auf Wohngeld zwischen den Ländern, die Durchführung einer bundesweiten Fragebogenerhebung und die Durchführung von Interviews mit den Vollzugsträgern.

4.1.2.1 Vergleich von Antragsformularen

Die Antragstellung stellt die wesentliche Schnittstelle zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den Verwaltungen beim Vollzug des Wohngeldgesetzes dar. Sie ist geradewegs Voraussetzung bzw. Anlass für die Dienstleistungserbringung durch die Wohngeldbehörden

und die weiteren mit dem Vollzug des Wohngeldgesetzes in Verbindung stehenden Vollzugs- und Verwaltungstätigkeiten. Aufgrund der Bedeutung des Antrags lag es nahe, einen genaueren Blick auf die Umsetzung der Antragsformulare zu werfen. Der Vergleich ist im Kontext des Vollzugsbenchmarkings insofern interessant, weil die Gestaltung der Formulare zur Vollzugskompetenz der Länder gehört und der Bund keine einheitlichen Formulare vorgibt. Die Antragsformulare wurden anhand verschiedener Kriterien (wie Länge, Struktur, Anzahl von Fragen, Anlagen und Zusatzblätter, Erst- und/oder Weiterleistungsantrag, Verwendung von Tickboxen, vordefinierten Antworten, Informationsverlangen) verglichen.

Der Vergleich der Antragsformulare sollte ursprünglich der Vorbereitung einer Messung des für das Ausfüllen der Formulare benötigten Zeitaufwands dienen. Anhand verschiedener Standardfälle sollte ermittelt werden, wie sich die unterschiedliche Gestaltung der Formulare auf den Erfüllungsaufwand der Antragstellerinnen und Antragsteller auswirkt.³⁶⁰ Es sollte zusätzlich durch eine Befragung ermittelt werden, worin besondere Auffälligkeiten beim Ausfüllen der Formulare bestehen und an welchen Stellen sie besondere Vor- und Nachteile unterschiedlicher Umsetzungsmodelle sehen. Es zeigte sich aber im Lauf der empirischen Erhebung bei und im Gespräch mit den Wohngeldbehörden, dass die Komplexität des einzelnen Falls und die individuellen Merkmale der ausfüllenden Personen (z.B. Erfahrungen beim Ausfüllen amtlicher Formulare und bei der Beantragung von Wohngeld etc.) den Zeitaufwand für das Ausfüllen der Formulare so maßgeblich bestimmen dürften, dass eventuell festgestellte Unterschiede im Zeitaufwand kaum auf die Gestaltung der Antragsformulare selbst zurückgeführt werden könnten. Aus diesem Grund wurde auf eine entsprechende Erhebung und Messung verzichtet.

4.1.2.2 Konzeption des Fragebogens

In die Entwicklung des Fragebogens für die Onlineerhebung bei den Wohngeldbehörden sind verschiedene Überlegungen eingeflossen.³⁶¹ Es gab verschiedene Versionen des Fragebogens, die überprüft und zu denen ein Feedback eingeholt wurde, sowohl intern bei den Experten des Instituts für Gesetzesfolgenabschätzung (InGFA) als auch extern durch die Einbindung des Arbeitskreises Wohngeld. Den Mitgliedern des Arbeitskreises wurde die Gelegenheit gegeben, Vorschläge für die Aufnahme von aus ihrer Sicht wichtigen und wesentlichen Fragen zu machen. Zur Absicherung des Fragebogens wurde der Fragebogen in einem Pre-Test mit Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in einer Wohngeldbehörde

³⁶⁰ Auf Basis der Wohngeldstatistik sind (bundesweit) Ein-Personen-Haushalte und Vier-Personen-Haushalte mit zwei Kindern die zahlenmäßig am häufigsten auftretenden Fälle sowohl bei Miet- und Lastenzuschuss. Ein-Personen-Haushalte machen beim Mietzuschuss weit über die Hälfte (58,8%) der Wohngeldhaushalte aus, beim Lastenzuschuss knapp ein Viertel (24,4%).

³⁶¹ Die Umfrage wurde mit einer serverbasierten Version der Freeware Limesurvey durchgeführt.

getestet. Der final umgesetzte Fragebogen enthält bis zu 34 Fragen und besteht aus sieben Teilen³⁶²:

- Im ersten, allgemeinen Teil werden die Wohngeldbehörde, das Bundesland und die Kontaktdaten abgefragt. Bei diesen Angaben handelt es sich um Pflichtangaben.
- Teil 2 enthält Fragen zum Erfüllungsaufwand sowie zur Wohngeldbehörde. Differenziert nach Anträgen auf Miet- und Lastenzuschuss werden für verschiedene mit der Antragsbearbeitung verbundene Arbeitsschritte Angaben zum Erfüllungsaufwand (in Minuten) für jeweils die durchschnittlich am häufigsten auftretenden Fälle mit geringer und hoher Komplexität erfragt. Durch die Differenzierung von Komplexitätsgraden soll eine Abschätzung der Auswirkungen von unterschiedlich komplexen Fallkonstellationen auf den Erfüllungsaufwand bei Antragsbearbeitung ermöglicht werden. Dies erlaubt in Ansätzen auch eine Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Erfüllungsaufwand und Vollzugsgestaltung. Es werden zehn Arbeitsschritte differenziert: Beratung, Antragsannahme/Registratur/Eingabe in Wohngeldprogramm, Vollständigkeitsprüfung, Nachforderungen/Rückfragen stellen, Durchführung Datenabgleich, inhaltliche Überprüfung, Berechnungen durchführen, Fehlerkorrektur/Zweitüberprüfung, Bescheiderstellung und Zahlungsanweisungen. Zusätzlich wurden die Wohngeldbehörden nach der Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten sowie der Anzahl der bearbeiteten Wohngeldanträge im Jahr 2014 befragt.
- Teil 3 des Fragebogens befasst sich mit den Prozessschritten *Antragsannahme*, *Registratur*, *Vollständigkeitsprüfung* und *Nachforderungen*. Eine Frage zielte auf die Art der Erfassung des Wohngeldantrags. Zudem wurden Angaben zum Anteil unvollständig eingereichter Anträge verlangt, bei denen die Wohngeldbehörden Informationsangaben und Dokumente nachfordern müssen. In diesem Zusammenhang wird auch erfragt, worin die Ursachen für die Unvollständigkeit am häufigsten liegen wie z.B. unvollständige Angaben im Antrag und/oder fehlende Anlagen und Belege. Die Wohngeldstellen sollten darüber hinaus aufführen, um welche fehlenden Angaben oder Anlagen es sich hierbei konkret handelt.
- Der vierte Teil des Fragebogens zielt auf die Arbeitsschritte *Eingabe in Wohngeldprogramm*, *Datenabgleich* und *Anfragen an andere Stellen*. Es wird nach der in der Wohngeldbehörde eingesetzten Software sowie nach der Führung elektronischer Akten. Ebenso wird die Art der Eingabe der Antragsdaten in das Wohngeldprogramm erhoben. Im Zusammenhang mit dem Datenabgleich wird erfragt, auf welche Weise

³⁶² Der vollständige Fragebogen ist in Anhang 2 dokumentiert.

dieser erfolgt und ob bei der Durchführung Probleme auftreten. Sofern der Fall, sollten die Probleme benannt werden.

- Der fünfte Teil widmet sich den Arbeitsschritten *inhaltliche Überprüfung*, *Berechnungen durchführen* und *Fehlerkorrektur*. Es wird zudem nach der Zweitprüfung (Vier-Augen-Prinzip) von Anträgen gefragt sowie nach den ggf. vorhandenen Kriterien für die Auswahl von Anträgen.
- Teil 6 des Fragebogens behandelt die *Bescheiderstellung*, den *Druck* und den *Versand* der Bescheide, *Widersprüche* sowie *Zahlungsanweisungen*. Zunächst war anzugeben, durch wen der Wohngeldbescheid erstellt und gedruckt wird und schließlich welche Stelle den Versand des Wohngeldbescheids an die antragstellenden Personen übernimmt. Daran schließt die Frage an, in wie viel Prozent der Fälle Widerspruch gegen den Wohngeldbescheid erhoben wird. Im Zusammenhang mit den Zahlungsanweisungen wird nach der Häufigkeit von Rechen- bzw. Zahlläufen und nach der das Wohngeld auszahlenden Stelle gefragt.
- Im abschließenden siebten Teil des Fragebogens werden die Wohngeldbehörden nach der Mitgliedschaft in und der Teilnahme an Arbeitskreisen oder Netzwerken gefragt, die sich mit Vollzugsfragen beschäftigen. Weiterhin sollten die Probleme beim Vollzug des Wohngeldgesetzes in der Vollzugspraxis benannt werden. Zusätzlich wurden die Wohngeldstellen um Vorschläge gebeten, die zu möglichen Entlastungen, Vereinfachungen und Verbesserungen beim Vollzug des Wohngeldrechts führen könnten.

4.1.2.3 Leitfadengestützte Interviews

Als Ergänzung der Onlineerhebung wurden Interviews mit Wohngeldbehörden in verschiedenen Bundesländern auf Basis eines Leitfadens geführt. Der Vorteil von Interviews ist, dass wesentlich detaillierter und vertiefter diskutiert werden kann und Nachfragen gestellt werden können. Bei der Konzipierung des Interviewleitfadens wurden die Antworten aus der Onlineerhebung berücksichtigt und verschiedene Hinweise aufgenommen. Der Leitfaden hat fünf Schwerpunkte:

- Fragen zur Wohngeldbehörde und zur Organisation bzw. die organisatorische Struktur der Wohngeldbehörden. Neben der Zuordnung der Behörde innerhalb der Kommunalverwaltung wurden die Personalausstattung, der Aufgabenzuschnitt und die innerbehördliche Organisation (Gruppen, Mitarbeiterzuordnung), organisatorische Veränderungen in der Vergangenheit und die verwendete Software thematisiert.
- Der zweite Schwerpunkt liegt auf dem Erfüllungs- und Vollzugsaufwand in den Wohngeldbehörden. Es wurden die Arbeitsschritte und Tätigkeiten angesprochen, die den größten Aufwand verursachen. Darüber hinaus wurde gesprochen über die typischen

Wohngeldfälle in der Behörde und den damit einhergehenden unterschiedlichen Verwaltungsaufwand, die Komplexität von Fällen als Kostentreiber, das Verhältnis von Erst- zu Weiterleistungsanträgen, die Rückstände bei der Bearbeitung von Wohngeldfällen und die Personalausstattung sowie die (rechtlichen) Änderungen in jüngerer Vergangenheit und ihre Auswirkungen auf den Vollzugsaufwand und/oder die Fallzahlen.

- Der dritte Teil bezog sich auf die Vollzugsgestaltung in der Wohngeldbehörde. Anknüpfend an den Onlinefragebogen wurden die einzelnen Arbeitsschritte wie die Ausgabe von Anträgen und die Durchführungen von Beratungen, die Antragsannahme und Vollständigkeitsprüfung, die Eingabe der Antragsdaten in das Wohngeldprogramm, die Durchführung des Datenabgleichs und das Stellen von Anfragen an andere Stellen, das Vornehmen von Berechnungen, die Durchführung von Fehlerkorrekturen, die Bescheiderstellung, Versand und Ablage, das Veranlassen von Zahlungsanweisungen und die Teilnahme an Arbeitskreisen und Fortbildungsveranstaltungen aufgegriffen und detaillierter diskutiert.
- Den vierten Schwerpunkt bildeten die Vollzugsprobleme in der Praxis und bei der Rechtsanwendung sowie die möglichen Verbesserungsmöglichkeiten. Es wurde nach konkreten Bereichen des Wohngeldrechts und relevanten landesrechtlichen Vorgaben bzw. Bestimmungen gefragt, bei denen Probleme auftreten (z.B. Regelungslücken, Unklarheiten, widersprüchliche Vorgaben) und wie sie in der Praxis gelöst werden. Schließlich wurden verschiedene Entlastungsmöglichkeiten diskutiert.
- Abschließend wurden die Idee des Vollzugsbenchmarkings, das Konzept des Erfüllungsaufwands und die Möglichkeiten einer stärkeren Einbindung der vollziehenden Akteure bei Rechtsetzung und Vollzugsgestaltung erörtert.

4.2 Daten zum Vollzug des Wohngelds

Das Wohngeld ist eine der ältesten Sozialleistungen in der Bundesrepublik. Es zielt auf die wirtschaftliche Sicherung eines angemessenen und familiengerechten Wohnens ab. Wohngeld wird als Zuschuss zu den Wohnkosten entweder als Miet- oder als Lastenzuschuss gewährt. Das Wohngeldrecht ist in den vergangenen Jahren mehrfach geändert worden. Zudem wird es durch Änderungen im Sozialrecht wesentlich beeinflusst. Zuletzt wurde es durch das Gesetz zur Änderung des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) zum 1. Januar 2016 umfassend novelliert.

Nach dem Wohngeld- und Mietenbericht 2016 der Bundesregierung bezogen am Ende des Jahres 2016 rund 660.000 Haushalte Wohngeld. Der Staat wendete 2016 für Wohngeldleistungen insgesamt 1,15 Mrd. Euro auf. Vor der Novellierung beliefen sich die Ausgaben von Bund und Ländern noch auf 680,8 Millionen Euro, bei 460.000 Wohngeldempfängerhaushalten. Die Ausgaben trugen Bund und Länder jeweils zur Hälfte.

Das Verhältnis des Verwaltungsaufwands zum ausgezahlten Wohngeld betrug im Jahr 2016 durchschnittlich 21%.³⁶³ Die Zahl der Wohngeldempfängerhaushalte ist über die letzten zehn Jahre stark rückläufig. Vor der Reform der sozialen Sicherungssysteme im Jahr 2005 bezogen noch 3,5 Millionen Empfängerhaushalte Wohngeld. Infolge der Reform fiel die Zahl auf 810.864. Bis 2007 gab es einen weiteren Rückgang, 2008 dagegen einen leichten konjunkturbedingten Anstieg. Durch die Reform des Wohngelds im Jahr 2009 stieg die Zahl Empfängerhaushalte wieder deutlich auf über 1 Million (1,01 Millionen) an. Auf einen rund fünfprozentigen Anstieg im Jahr 2010 erfolgte ein kontinuierlicher Rückgang der Zahlen bis zum Jahr 2015.

Nach dem Wohngeld- und Mietenbericht handelte es sich bei 91,1% der Wohngeldempfängerhaushalte um sogenannte reine Wohngeldhaushalte (419.115 Haushalte), in denen alle Haushaltsmitglieder Wohngeld erhalten. Bei den übrigen Haushalten (8,9% bzw. 40.965 Haushalte) handelt es sich um Mischhaushalte bzw. wohngeldrechtliche Teilhaushalte³⁶⁴. Über 90% der reinen Wohngeldhaushalte erhielten einen Mietzuschuss (423.252 Empfängerhaushalte (92,0%)). 8,0% erhielten einen Lastenzuschuss (36.828 Haushalte). Seit 2013 wird bei jedem Haushaltsmitglied der Erwerbsstatus erfasst. Danach handelte es sich 2015 bei 40% der Haupteinkommensbezieherinnen und -bezieher in Wohngeldhaushalten um Erwerbstätige, bei 6% um Arbeitslose, bei 43% um Rentnerhaushalte, bei 7% um Studierende und Auszubildende und bei 4% um sonstige Nichterwerbspersonen. Nach den vorliegenden Daten für alle 1,1 Millionen Personen, die 2015 Wohngeld erhielten, waren 19% Erwerbstätige, 18% Rentnerinnen und Rentner, 5% Studierende und Auszubildende und 4% Arbeitslose. 55% waren sonstige Nichterwerbspersonen, vor allem Kinder. Die Struktur der Wohngeldhaushalte unterscheidet sich stark von der gesamtgesellschaftlichen Struktur der Haushalte. Die mit Abstand meisten Wohngeldhaushalte sind Haushalte mit nur einer Person (52%), die gesamtgesellschaftlich 41% aller Haushalte ausmachen. Der Anteil der Zwei-Personen-Haushalte liegt mit 12% erheblich unter dem gesamtgesellschaftlichen Anteil von 34%, der Anteil der großen Haushalte mit fünf und mehr Personen ist mit rund 16% fünfmal höher als in der Gesamtbevölkerung (3%). Die Unterschiede bei den Drei- und Vier-Personen-Haushalten sind dagegen vergleichsweise gering. In etwas mehr als einem Drittel der Haushalte mit Wohngeldbezug leben Kinder unter 18 Jahren.

³⁶³ Vgl. Wohngeld- und Mietenbericht 2016, S. 150. Gegenüber dem Vorbericht bedeutet dies eine Verringerung um 5 Prozentpunkte.

³⁶⁴ In diesen Haushalten leben wohngeldberechtigte und nichtwohngeldberechtigte Personen zusammen. Der Teilhaushalt besteht aus den Mitgliedern des Mischhaushalts, die beim Wohngeld zu berücksichtigen sind. In einem Mischhaushalt gibt es mindestens eine Empfängerin oder einen Empfänger von Sozialleistungen, die vom Wohngeld ausgeschlossen ist.

Lastenzuschussempfängerhaushalte unterscheiden sich strukturell von den Mietzuschussempfängerhaushalten. Sie weisen eine überdurchschnittliche Haushaltsgröße auf; der Anteil der Haushalte mit Kindern ist in etwa doppelt so groß und mehr als die Hälfte der Haushalte besteht aus mindestens vier Haushaltsmitgliedern. Die Haushalte leben in der Regel (fast 90%) außerhalb der Ballungsräume (Regionen mit Mietstufen I – III). Knapp über 60% der Haushalte aus mindestens einem erwerbstätigen Haushaltsmitglied, der Anteil der Rentnerinnen und Rentner ist mit 28% bei den Lastenzuschussempfängerhaushalten unterdurchschnittlich.

Beim Anteil der Wohngeldhaushalte an den gesamten Privathaushalten lässt sich eine regionale Zweiteilung in der Bundesrepublik feststellen. In den alten Ländern war im Jahr 2015 der Anteil der Wohngeldhaushalte an allen Haushalten mit 1,0% deutlich geringer als in den neuen Ländern (einschließlich Berlin), wo der Anteil 1,6% beträgt. Für Deutschland insgesamt betrug der Anteil 1,1%. Der Anteil der Wohngeldhaushalte an allen Haushalten war mit 2,5% in Mecklenburg-Vorpommern rund viermal so groß wie in Bayern (0,6%).³⁶⁵

4.3 Überblick über das Wohngeldrecht

Das Wohngeldrecht wird durch verschiedene Rechtsquellen geprägt. Die verfassungsrechtlichen Normen geben zunächst den Rahmen für den Vollzug von Bundesrecht durch die Länder vor (Abschnitt 4.3.1). Hierbei sind insbesondere die Bestimmungen für den Vollzug von Bundesrecht in Bundesauftragsverwaltung zu beachten, die dem Bund bestimmte Eingriffsrechte zubilligen. Zentral sind die Regelungen des Wohngeldgesetzes (Abschnitt 4.3.2) und die daran anknüpfend erlassenen Rechtsgrundlagen. Hierzu gehören die Wohngeldverordnung (Abschnitt 4.3.3.) und die Wohngeldverwaltungsvorschrift (Abschnitt 4.3.4). Darüber hinaus wird der Vollzug des Wohngeldgesetzes durch alternative Formen der (rechtlichen) Steuerung (Abschnitt 4.3.5) und nicht zuletzt auch durch landesrechtliche Regelungen (Abschnitt 4.3.6) bestimmt.

4.3.1 Vollzug des Wohngeldgesetzes in Bundesauftragsverwaltung

Das Wohngeld ist eine Geldleistung auf bundesrechtlicher Grundlage. Da der Bund nach § 32 WoGG die Hälfte der Ausgaben für das Wohngeld trägt, wird das Wohngeldgesetz gemäß Art. 104a GG durch die Länder (und ihre Kommunen) im Auftrag des Bundes (Bundesauftragsverwaltung) vollzogen. Dem Bund stehen bei diesem Vollzugstyp weitergehende Eingriffsrechte zu. Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung kann der Bund mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen (Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG). Hiervon machte er Gebrauch als er die Wohngeld-Verwaltungsvorschrift 2016 (WoGVwV 2016) vom 2. März 2016 erließ. Die Landesbehörden unterstehen bei der

³⁶⁵ Auch bei der Zusammensetzung der Wohngeldhaushalte gibt es Unterschiede zwischen den Ländern, siehe hierzu weiterführend Zeitz (2015), S. 58 ff.

Bundesauftragsverwaltung zudem den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden (Art. 85 Abs. 3 GG). Die Bundesaufsicht erstreckt sich sowohl auf die Gesetz- als auch auf die Zweckmäßigkeit der Ausführung (Art. 85 Abs. 4 GG). Die Fachaufsicht ist im Wege der Neuausrichtung der Bundesministerien nach der Bundestagswahl 2013 von dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) zugeordnet worden. Die Einrichtung der Behörden, die das Bundesgesetz im Auftrag des Bundes ausführen, bleibt jedoch die Angelegenheit der Länder, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas Anderes bestimmen (Art. 85 Abs. 1 GG).

Den Gemeinden und Gemeindeverbänden dürfen durch Bundesgesetz unmittelbar keine Aufgaben übertragen werden. Sofern eine Aufgabe nicht durch Landesbehörden ausgeführt wird, müssen die Länder die Aufgabenerfüllung durch landesrechtliche Vorgaben den Gemeinden und Gemeindeverbänden übertragen.

4.3.2 Das Wohngeldgesetz (WoGG) und seine Vorgaben im Überblick

Das Wohngeldgesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856) ist bis zum Zeitpunkt der Druckfassung dieser Arbeit insgesamt 13 Mal geändert worden.³⁶⁶ Am 1. Januar 2016 traten umfassende Änderungen des Wohngeldrechts durch das Gesetz zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) in Kraft. Die Wohngeldnovelle enthält Neuerungen zur Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft, zu Miete und Belastung, zum wohngeldrechtlichen Jahreseinkommen, zu Heimfällen und zum

³⁶⁶ Änderungen erfolgten durch: (1) Erstes Gesetz zur Änderung des Wohngeldgesetzes (Erstes ÄndG vom 22.12.2008) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2963), (2) Gesetz über das Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises (ELENA-Verfahrensgesetz) vom 28. März 2009 (BGBl. I S. 634, ber. S. 1141), (3) Gesetz zur Reform des Kontopfändungsschutzes vom 7. Juli 2009 (BGBl. I S. 1707), (4) Haushaltsbegleitgesetz 2011 (HBeglG 2011) vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1885), (5) Gesetz zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 24. März 2011 (BGBl. I S. 453), (6) Gesetz zur Änderung des Beherbergungstatistikgesetzes und des Handelsstatistikgesetzes sowie zur Aufhebung von Vorschriften zum Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises vom 23. November 2011 (BGBl. I S. 2298), (7) Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2854), (8) Drittes Gesetz zur Änderung wohnungsrechtlicher Vorschriften vom 9. November 2012 (BGBl. I S. 2291), (9) Gesetz zur Begleitung der Verordnung (EU) Nr. 260/2012 zur Festlegung der technischen Vorschriften und der Geschäftsanforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 924/2009 (SEPA-Begleitgesetz) vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610), (10) Wohngeldreformgesetz vom 2. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1610), (11) Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722), (12) Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung – sowie zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1824), (13) 6. SGV IV-Änderungsgesetz vom 11. November 2016 (BGBl. I S. 2500).

Wohngeldausschluss bei Gesetzeskonkurrenz (mit neuen Formen von „Mischhaushalten“). Sie sieht zudem die Anhebung der Miethöchstgrenzen (verbunden mit einer teilweisen Neuausrichtung der Kommunen in andere Mietstufen in einem gestaffelten System), Möglichkeiten zur vorläufigen Zahlungseinstellung sowie Möglichkeiten in bestimmten Fällen Wohngeldbescheide mit Auflagen verbinden zu können und einen neuen Rückforderungstatbestand vor, der im Wege des Widerrufs zu realisieren ist. Die Novellierung lässt die grundsätzliche Systematik des Wohngeldgesetzes unverändert. Der Kern der Wohngeldreform war die Anpassung des Wohngeldes an die Mieten- und Einkommensentwicklung seit der letzten Wohngeldreform im Jahr 2009.

Das Wohngeldgesetz besteht aus acht Teilen und umfasst 44 Paragraphen. Von besonderer Bedeutung für die Vollzugspraxis sind vor allem die Vorgaben in Teil 2 „Berechnung und Höhe des Wohngelds“ und Teil 4 „Bewilligung, Zahlung und Änderung des Wohngelds“.

Der *erste Teil* erläutert den Zweck des Wohngeldgesetzes und die Wohngeldberechtigung. Das Wohngeld wird entweder als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder als Zuschuss zur Belastung (Lastenzuschuss) für den selbst genutzten Wohnraum geleistet (§ 1 Abs. 2 WoGG). Bei der Antragstellung muss deutlich werden, welchen Zuschuss der Antragsteller beantragt, da hierzu jeweils unterschiedliche Angaben zur Miete oder der Belastung notwendig sind. § 2 WoGG definiert den Begriff des Wohnraums, § 3 die Wohngeldberechtigung.

Der darauffolgende *Teil 2* ist in die fünf Kapitel „Berechnungsgrößen des Wohngelds“, „Haushaltsmitglieder“, „Miete und Belastung“, „Einkommen“ sowie „Höhe des Wohngelds“ untergliedert. Das Wohngeld hängt von der Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder ab, der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung und dem Gesamteinkommen. Diese drei Berechnungsgrößen werden darauffolgend im Gesetz näher bestimmt.

Die §§ 5-8 WoGG beziehen sich auf die (zu berücksichtigenden) Haushaltsmitglieder, einschließlich des Förderausschlusses von Empfängerinnen und Empfänger bestimmter Sozialleistungen, darunter Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II oder der Grundsicherung im Alter nach dem Zwölften Sozialgesetzbuch (§ 7 WoGG). In Kapitel 3 (§§ 9-12 WoGG) werden Miete und Belastung definiert sowie Höchstbeträge für Miete und Belastung bestimmt (§ 12 WoGG). Unter dem Begriff „Belastung“ werden dabei die Kosten für den Kapitaldienst und die Bewirtschaftung von Wohnraum verstanden (§ 10 Abs. 1 WoGG). Die Ermittlung des Wohngeldanspruchs setzt dabei die Ermittlung der Miete bzw. der Belastung unter Berücksichtigung verschiedener Abzugsmerkmale voraus. Die zuschussfähige Miete beinhaltet auch bestimmte Umlagen, Zuschläge und Vergütungen (Bruttokaltmiete, vgl. § 9 Abs. 1 WoGG). Hierzu zählen z.B. die Kosten des Wasserverbrauchs, für Abwasser- und Müllbeseitigung oder für Treppenhausbeleuchtung.

Heizung- und Warmwasserkosten werden dagegen nicht berücksichtigt. Die Belastungen von Eigentümerhaushalten umfassen den Kapitaldienst (Zins, Tilgung) und die Aufwendungen zur Bewirtschaftung des Wohnraums wie Instandhaltungs-, Betriebs- und Verwaltungskosten (§ 10 Abs. 1 WoGG). Die Wohngeldbehörde ermittelt die Belastung in einer Wohngeld-Lastenberechnung. Für die entsprechend den Vorgaben ermittelte Miete bzw. Belastung gibt es einen Höchstbetrag (vgl. § 12 WoGG), der sich nach Mietstufe³⁶⁷ und Anzahl der berücksichtigten Haushaltsmitglieder richtet.

Die §§ 13-18 WoGG enthalten Bestimmungen zum Einkommen. Das Gesamteinkommen der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder wird abzüglich von Freibeträgen und ggf. von gezahlten Unterhaltsleistungen ermittelt. Der Begriff des Einkommens orientiert sich weitestgehend an dem einkommensteuerrechtlichen Einkommensbegriff. Zum Einkommen zählt auch einmaliges Einkommen wie eine Entlassungsentschädigung, wenn sie drei Jahre vor Antragstellung zugeflossen ist. Bei der Ermittlung des Jahreseinkommens ist grundsätzlich das Einkommen maßgeblich, das zum Zeitpunkt der Antragstellung im Bewilligungszeitraum zu erwarten ist (§ 15 Abs. 1 WoGG). Steuern vom Einkommen, Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung und Pflichtbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung (§ 16 WoGG) sind bei der Ermittlung des Jahreseinkommens ebenso wie bestimmte Freibeträge gemäß § 17 WoGG³⁶⁸ und eventuelle Unterhaltsleistungen (§ 18 WoGG) abzuziehen. Das fünfte Kapitel (§ 19 WoGG) bestimmt die Höhe des Wohngelds.

Der *dritte Teil* des Gesetzes bestimmt die Fälle eines Nichtbestehens des Wohngeldanspruchs. Diese können im Fall einer Gesetzeskonkurrenz (§ 20 WoGG) vorliegen, wenn bereits ein Anspruch auf eine dem Wohngeld vergleichbare Leistung besteht, wie etwa Leistungen nach dem Unterhaltssicherungs- oder dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Darüber hinaus kann der Wohngeldanspruch aus ‚sonstigen Gründen‘ nicht bestehen (§ 21 WoGG), wenn z.B. das Wohngeld weniger als 10 Euro monatlich betragen würde oder wenn die Inanspruchnahme des Wohngeldes aufgrund des Vorhandenseins eines erheblichen Vermögens der Haushaltsmitglieder missbräuchlich wäre.

Der *vierte Teil* (§§ 22-31 WoGG) regelt die „Bewilligung, Zahlung und Änderung des Wohngelds“ und das Verwaltungsverfahren. Die Antragstellung der wohngeldberechtigten Person ist Voraussetzung für die Leistung von Wohngeld (§ 22 WoGG). Ausführungen zu

³⁶⁷ Es gibt sechs Mietstufen. Die Einstufung einer Gemeinde richtet sich nach dem Mietniveau in der Gemeinde im Vergleich zum Bundesdurchschnitt. Die Mietstufen I und II liegen unterhalb, die Mietstufen IV-VI oberhalb des Bundesdurchschnitts.

³⁶⁸ Hierunter fallen bspw. Freibeträge für schwerbehinderte Haushaltsmitglieder, oder Haushaltsmitglieder, die Opfer nationalsozialistischer Verfolgung oder Alleinerziehende.

den für die Durchführung des Gesetzes notwendigen Auskunftspflichten u.a. der Haushaltsmitglieder, des Arbeitsgebers, der Empfängerin oder des Empfängers der Miete und der Kapitalerträge auszahlenden Stelle enthält § 23 WoGG. In § 24 WoGG sind Regelungen zu den Wohngeldbehörden und dem Entscheidungsverfahren dargelegt. Die Verortung der Wohngeldbehörden ist im Exekutivföderalismus landesrechtlich zu regeln, worauf § 24 Abs. 1 WoGG auch ausdrücklich hinweist. Weiterhin ist in § 24 Abs. 2 WoGG bestimmt, dass bei der Entscheidung über die Bewilligung des Wohngelds die Verhältnisse im Bewilligungszeitraum, die zum Zeitpunkt der Antragstellung zu erwarten sind, zu Grunde zu legen sind. In § 25 WoGG ist der Bewilligungszeitraum des Wohngelds geregelt, der im Regelfall zwölf Monate beträgt. § 26 WoGG regelt die Zahlung des Wohngelds. Ausführungen zur Behandlung von Änderungen, die sich im laufenden Bewilligungszeitraum des Wohngelds ergeben, finden sich in § 27 WoGG. Das Wohngeld ist erneut zu bewilligen, wenn sich die Anzahl der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder erhöht, die zu berücksichtigende Miete oder Belastung sich um mehr als 15 Prozent erhöht oder sich das Gesamteinkommen um mehr als 15 Prozent verringert. Von Amts wegen ist über die Leistung des Wohngelds neu zu entscheiden, wenn sich im laufenden Bewilligungszeitraum nicht nur vorübergehend, die Zahl der Haushaltsmitglieder verringert, die Miete oder Belastung um mehr als 15 Prozent sinkt oder sich das Gesamteinkommen um mehr als 15 Prozent erhöht. Die wohngeldberechtigte Person muss der Wohngeldbehörde entsprechende Änderungen unverzüglich mitteilen, wenn sie im laufenden Bewilligungszeitraum nicht nur vorübergehend eintreten. Die zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder sind zudem verpflichtet, der wohngeldberechtigten Person Änderungen ihrer monatlichen Gesamteinkünfte mitzuteilen. Die weiteren Regelungen des vierten Teils des Wohngeldgesetzes betreffen die „Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheides und Wegfall des Wohngeldanspruchs“ (§ 28 WoGG), „Haftung, Aufrechnung, Verrechnung und vorläufige Zahlungseinstellung“ (§ 29 WoGG), „Rücküberweisung und Erstattung im Todesfall“ (§ 30 WoGG) und „Rücknahme eines rechtswidrigen nicht begünstigenden Wohngeldbescheids“ (§ 31 WoGG).

Teil 5 des Gesetzes trifft Regelungen zur Kostentragung und zum Datenabgleich. Wohngeld, das von einem Land gezahlt worden ist, ist diesem zur Hälfte vom Bund zu erstatten (§ 32 WoGG). Das Wohngeldgesetz, das von Ländern ausgeführt wird, fällt damit gemäß Art. 104a Abs. 3 GG als Geldleistungsgesetz in die Kategorie der Bundesauftragsverwaltung. § 33 WoGG regelt die Pflichten und Rechte der Wohngeldbehörde im Rahmen des Datenabgleichs sowie praktische Fragen der Durchführung. Die Länder werden ermächtigt, die zuständigen Stellen (z.B. zentrale Landesstelle) für den Datenabgleich und Einzelheiten des automatisierten Verfahrens für den Datenabgleich sowie die Kosten des Verfahrens zu bestimmen, sofern die Bundesregierung nicht von der Ermächtigung nach § 38 Nr. 3 WoGG Gebrauch macht.

Teil 6 des Wohngeldgesetzes befasst sich mit der Wohngeldstatistik. § 34 WoGG regelt den Zweck der Wohngeldstatistik sowie die Auskunft- und Hinweispflicht, in § 35 WoGG sind die zum Zwecke der Wohngeldstatistik erforderlichen Erhebungsmerkmale benannt, darunter u.a. die Art des Wohngeldantrags und die Entscheidung über den Antrag, Angaben über die berücksichtigten Haushaltsmitglieder und die Wohnverhältnisse.³⁶⁹ § 36 WoGG regelt den Erhebungszeitraum sowie Zusatz- und Sonderaufbereitungen im Zusammenhang mit der Wohngeldstatistik.

Die Schlussvorschriften in *Teil 7* umfassen Regelungen zu Bußgeldern (§ 37 WoGG) und statten die Bundesregierung mit einer Verordnungsermächtigung aus (§ 38 WoGG). Die Ermächtigung nach § 38 WoGG erstreckt sich auf die Vorschriften zur Ermittlung der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung und des Einkommens, die Festlegung der Mietstufen für die Gemeinden sowie die Regelung der Verfahren des automatisierten Datenabgleichs und der daraus entstehenden Kosten. Weitere Regelungen des Teils 7 betreffen den Wohngeld- und Mietenbericht sowie den Bericht über die Lage und Entwicklung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland (§ 39 WoGG), „Einkommen bei anderen Sozialleistungen“ (§ 40 WoGG) und „Auswirkungen von Rechtsänderungen für die Wohngeldentscheidung“ (§ 41 WoGG)).

Der *achte Teil* des Wohngeldgesetzes enthält Überleitungsvorschriften für das „Gesetz zur Neuregelung des Wohngeldrechts und zur Änderung des Sozialgesetzbuches“ (§ 42 WoGG), zur „Weitergeltung bisherigen Rechts“ (§ 43 WoGG) sowie zum „einmaligen zusätzlichem Wohngeldbetrag“ (§ 44 WoGG). Mit der Novellierung des Wohngeldrechts 2016 wurde § 42a WoGG „Übergangsregelung aus Anlass des Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes“ neu eingeführt.

Das Wohngeldgesetz enthält ferner zwei Anlagen zur Berechnung der Höhe des Wohngelds gemäß § 19 Abs. 1 (Anlage 1) und § 19 Abs. 2 (Anlage 2).

Die Datenbank aller rechtlichen Vorgaben (WebSKM) des Statistischen Bundesamtes (vgl. Anhang 1) enthält insgesamt 33 Vorgaben und Informationspflichten für Bürgerinnen für Bürger (26 Vorgaben) und den Normadressaten Wirtschaft (7 Informationspflichten).

4.3.3 Die Wohngeldverordnung (WoGV)

Die Wohngeldverordnung existiert in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Oktober 2011 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) vom 2. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1610). Mit dem Erlass der Wohngeldverordnung hat der Bund

³⁶⁹ Hierzu zählen z.B. auch Angaben über die Inanspruchnahme einer öffentlichen Förderung der Wohnung oder einer Förderung nach dem Wohnraumförderungsgesetz oder entsprechenden Gesetzen der Länder.

von seiner Ermächtigung zum Erlass von Regelungen nach § 38 WoGG Gebrauch gemacht. Die Wohngeldverordnung konkretisiert die Begriffe „Miete“ und „Belastung“ und enthält Regelungen zum automatisierten Datenabgleich. Die Novellierung brachte insgesamt sieben Änderungen, darunter zu den „außer Betracht bleibenden Kosten“ (§ 6 WoGV). Neu gefasst wurde auch die Anlage zur Wohngeldverordnung, welche die (neu festgelegten) Mietstufen der Gemeinden und Ländern ab dem 1. Januar 2016 enthält.

Die Wohngeldverordnung besteht aus vier Teilen. Teil 1 regelt den Anwendungsbereich der Wohngeldverordnung, Teil 2 enthält Bestimmungen zur Ermittlung der Miete (§§ 2-7 WoGV), Teil 3 behandelt die Wohngeld-Lastenberechnung (§§ 8-15 WoGV) und Teil 4 die Verfahren und Kosten des automatisierten Datenabgleichs (§§ 16-22 WoGV). Zudem verfügt die WoGV nach § 1 Abs. 3 WoGV über eine Anlage, aus der sich die Mietenstufen für die Gemeinden ergeben.

Teil 2 der Wohngeldverordnung enthält verschiedene Vorgaben für die Ermittlung der Miete. § 2 WoGV bestimmt, welche Beträge zur Miete zu zählen sind. In § 3 WoGV wird die Behandlung von Mietvorauszahlungen und Mieterdarlehen geregelt. Die Anrechnung von Sach- und Dienstleistungen des Mieters auf die Miete ist in § 4 WoGV geregelt. Die §§ 4 und 5 WoGV enthalten Ausführungen zu den bei der Entscheidung über den Mietzuschussantrag noch nicht feststehenden Betriebskosten und zu den bei der Mietermittlung außer Betracht bleibenden Kosten, Zuschlägen und Vergütungen. § 7 WoGV regelt den Mietwert.

Teil 3 der Wohngeldverordnung regelt die Wohngeld-Lastenberechnung. § 8 WoGV enthält Ausführungen zur Aufstellung der Wohngeld-Lastenberechnung und § 9 WoGV zum Gegenstand und Inhalt der Lastenberechnung. In § 10 WoGV werden Fremdmittel definiert, § 11 WoGV enthält Bestimmungen zur Ausweisung von Fremdmitteln. Die §§ 12 und 13 WoGV befassen sich mit der Belastung aus dem Kapitaldienst und den Belastungen aus der Bewirtschaftung. In § 14 WoGV werden Nutzungsentgelte und Wärmelieferungskosten behandelt. § 15 WoGV macht Ausführungen zu den außer Betracht bleibenden Belastungen.

Die Bestimmungen in Teil 4 der Wohngeldverordnung beziehen sich auf die Verfahren und Kosten des automatisierten Datenabgleichs. In § 16 WoGV wird der Anwendungsbereich des automatisierten Datenabgleichs spezifiziert. Die folgenden Paragraphen behandeln Details des Abgleichs: § 17 WoGV behandelt den Abgleichszeitraum und das Übermittlungsverfahren, § 18 WoGV die Einzelheiten des Abgleichs, § 19 WoGV die Anforderungen an die Datenübermittlung und Datenspeicherung und § 20 WoGV die Weiterverwendung der Antwortdatensätze. Einheitliche Verfahrensgrundsätze für die Durchführung des Datenabgleichs sind in § 21 WoGV geregelt, die Kosten werden in § 22 WoGV behandelt.

In der Anlage zu § 1 Abs. 3 WoGV werden die Mietenstufe für Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern gesondert und für Gemeinden mit weniger als 10.000 in den Landkreisen zusammengefasst nach Bundesland differenziert aufgelistet.

Für die Wohngeldverordnung enthält die webSKM-Datenbank nur eine Vorgabe für den Normadressaten Bürger.³⁷⁰

4.3.4 Wohngeld-Verwaltungsvorschrift (WoGVwV)

Der Bund hat von seinem Ingerenzrecht nach Art. 85 Abs. 2 S. 1 GG weiteren Gebrauch gemacht und die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Neuregelung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Wohngeldgesetzes 2009 (Wohngeld-Verwaltungsvorschrift 2009 – WoGVwV 2009)“ verabschiedet. Mit ihrem kommentarähnlichen Umfang und ihrer erheblichen Detailliertheit hat die WoGVwV einen norminterpretierenden und gesetzesergänzenden Charakter. Sie soll eine einheitliche Rechtsanwendung in den Ländern sicherstellen und enthält Hinweise zur Auslegung und einige Beispiele (11). Sie besteht aus vier Teilen: Teil A: Wohngeldgesetz (WoGG); Teil B: Erstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB I) - Allgemeiner Teil ;, Teil C: Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) - Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz -; Teil D: Schlussvorschriften. Die Anlagen 1 bis 8 enthalten jeweils die Wohngeldtabellen für Haushalte unterschiedlicher Größe. Die Anlage 9 ist das Formblatt E 1 (Nachweis über Wohngeldzahlungen im Monat ...), Anlage 10 ist das Formblatt E 2 (Nachträglicher Mittelabruf für geleistete Wohngeldzahlungen im Jahr ...) und bei der Anlage 11 handelt es sich um Formblatt E 3 (Abrechnung für das Haushaltsjahr Kap. 1225 Tit. 632 01 Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz).

Am 16. Dezember 2015 wurde die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Neuregelung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Wohngeldgesetzes (Wohngeld-Verwaltungsvorschrift 2016 – WoGVwV 2016) veröffentlicht.³⁷¹ Sie löst die Wohngeld-Verwaltungsvorschrift 2009 ab und passt sie an die Änderungen durch das WoGRefG und an die weiteren seit 2009 erfolgten Änderungen des Wohngeldrechts an. Dies betrifft u.a. die Abschaffung der Wirtschaftsgemeinschaft, die Zuordnung von Kinder getrenntlebender Eltern und Verfahrenserleichterungen bei Heimbewohnern. Die Verwaltungsvorschrift berücksichtigt etliche Erlasse und Einzel-Durchführungshinweise (in Form von schriftlichen Hinweisen des BMUB), die seit 2009 gemacht wurden. Die Durchführungshinweise und Erläuterungen zum Wohngeldgesetz wurden entsprechend überarbeitet, inhaltlich ergänzt und neu gefasst, wie z.B. die Begriffe „nicht dauernd getrennt leben“ und „gemeinsames

³⁷⁰ Es handelt sich hierbei um die Vorgabe „Angabe der Kosten für die Überlassung von Möbeln bei Gebrauchsüberlassung an Dritte“ nach § 15 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 WoGV.

³⁷¹ Bundesrat-Drucksache 628/15 vom 16. Dezember 2015.

Bewohnen“ sowie die Erläuterungen zu den Regelungen zur Rücknahme, Aufhebung und Ablehnung, zum nachträglichen Entfallen des Wohngeldanspruchs und zur nachträglichen Erstattung durch den Übergang eines Anspruchs. Neu gefasst wurden auch die Erläuterungen zu den Kosten der Haushaltsenergie. Erläuterungen zur Behandlung von Kinderbetreuungskosten und Heimbewohnern, zur Berücksichtigung von Leistungen aufgrund von MobiPro-EU und Hinweise zur Behandlung von Änderungen im laufenden Bewilligungszeitraum sowie zur Verjährung und den Verjährungsfristen wurden neu eingefügt. Wohngeld-Verwaltungsvorschrift widmet sich ausführlich den Übergangsvorschriften aus Anlass des Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts. Sie enthält deutlich mehr Beispiele, aber keine Anlagen mehr über das Wohngeld für die zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder. Teil A hat 299 Randziffern, Teil B 19 und Teil C 12. Insbesondere Teil A ist nun deutlich umfangreicher, da er verschiedene Einzelregelungen konsolidiert, die in der vorherigen Verwaltungsvorschrift nicht berücksichtigt waren.

4.3.5 Informelle Steuerung, Koordinierung durch Gremien und Weisungen

Im Bereich des Wohngeldrechts findet eine Steuerung durch Erlasse, Rundschreiben etc. statt. Es gibt allerdings keine vollständige Übersicht über die sich in Kraft befindlichen Erlasse. Auf dem Deckblatt der Wohngeld-Verwaltungsvorschrift 2016 wird darauf hingewiesen, dass etliche seit 2009 bekanntgemachte Erlasse und Einzel-Durchführungsregelungen in Form von schriftlichen Hinweisen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) in der neuen Verwaltungsvorschrift aufgenommen werden. Dies ist ein Hinweis, dass in der Zeit seit der letzten Novellierung 2009 eine Steuerung des Wohngeldrechts mit Hilfe sogenannter extrakonstitutioneller Steuerungsinstrumente erfolgt ist, die nun im Rahmen der Novellierung rechtlich verankert und formalisiert wird. Die Wohngeldbehörden hatten im Rahmen der Erhebung in wenigen Fällen auf konkrete Erlasse hingewiesen, wie den Erlass zu § 27 WoGG vom 4. November 2013. Es gab keine Hinweise darauf, dass einzelne Länder von Erlassen des Bundes abweichende Vollzugsregelungen im Rahmen ihrer Vollzugskompetenz getroffen haben. Auch über den Einsatz von Weisungen nach Art. 85 Abs. 3 GG im Bereich des Wohngeldrechts gibt es keine Angaben.

Zudem findet eine Koordinierung und Kooperation im Bereich der Rechtsetzung und des Vollzugs der Länder unter Einbeziehung des zuständigen Bundesressorts im „Arbeitskreis Wohngeld“ statt, in dem Bund und Länder vertreten sind. Der Arbeitskreis wurde nach der Wohngeldreform 2009 gebildet um Vorschläge zur Wohngeldvereinfachung auszuarbeiten, die „weitgehend kostenneutral“ sein sollten.³⁷² Der Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen der Bauministerkonferenz hatte den Arbeitskreis Wohngeld der

³⁷² Wohngeld- und Mietenbericht 2014, S. 117.

Länder beauftragt, bis Ende 2013 Vorschläge zur Vereinfachung des Wohngeldes vorzulegen.³⁷³ Diese wurden in dem Unterarbeitskreis Wohngeldvereinfachung entwickelt. Es wurden 17 Vorschläge erarbeitet, die auch Vorschläge des Deutschen Städtetags enthielten, welche die Bearbeitung in den Vollzugsbehörden vereinfachen und beschleunigen sollten. Die Bauministerkonferenz nahm die Vorschläge am 23./24. Januar 2014 zur Kenntnis und bat den Bund, sie bei der Novellierung des Wohngeldgesetzes zu berücksichtigen. Nach Vorabstimmungen mit den Ländern wurden sie größtenteils im Gesetz zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) berücksichtigt. Mit dem Arbeitskreis gibt es somit ein ebenenübergreifendes Gremium, das stark in der Gesetzesvorbereitung involviert ist. Damit lässt sich für das Wohngeld ähnlich wie für andere Bereiche eine auf Koordinierung und Kooperation zwischen Bund und Ländern basierende Regelungspraxis feststellen, die sich als ein funktionales Äquivalent der Einwirkungsrechte des Art. 85 GG erweist.³⁷⁴

4.3.6 Landesrechtliche Regelungen zum Vollzug des Wohngeldgesetzes

Das Wohngeldgesetz, die Wohngeldverordnung und die Verwaltungsvorschrift verweisen an einigen Stellen auf Regelungen, die von den Ländern zu treffen und zu verabschieden sind. Damit wird der Spielraum deutlich, den die Länder im Rahmen ihrer Vollzugskompetenz wahrnehmen können.

Von Gesetzen der Länder ist in § 3 Abs. 1 WoGG die Rede, in dem es um wohngeldberechtigte Personen für den Mietzuschuss gleichgestellten Personen geht. Es handelt sich dabei um Personen, die „in einem Heim im Sinne des Heimgesetzes oder *entsprechender Gesetze der Länder* nicht nur vorübergehend aufgenommen“ sind (§ 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 WoGG). Eine weitere Stelle findet sich in § 11 Abs. 2 WoGG. Zu den außer Betracht gelassenen Anteilen der Miete oder Belastung zählen der Anteil „der durch Leistungen aus öffentlichen Haushalten oder Zweckvermögen, insbesondere Leistungen zur Wohnkostenentlastung nach dem Zweiten Wohnungsbaugesetz, dem Wohnraumförderungsgesetz oder *entsprechenden Gesetzen der Länder*, an den Mieter oder den selbst nutzenden Eigentümer zur Senkung der Miete oder Belastung gedeckt wird...“ (§ 11 Abs. 2 Nr. 4 WoGG).³⁷⁵ Eine weitere Stelle mit Hinweis auf Landesrecht findet sich in § 24 Abs. 1 WoGG. So ist nach *Landesrecht* oder von der *Landesregierung durch Rechtsverordnung oder auf sonstige Weise* die über den Wohngeldantrag zu entscheidende zuständige Behörde festzulegen. In § 33 Abs. 1 WoGG wird im Zusammenhang mit dem Datenabgleich auf die zuständigen Behörden für die Erhebung der Ausgleichszahlung nach dem Gesetz über den

³⁷³ Vgl. Bundesrat-Drucksache 128/15 vom 27. März 2015.

³⁷⁴ Vgl. für den Fall des BAföG Elmers (2015), S. 164 ff.

³⁷⁵ Der Hinweis auf das „Wohnraumförderungsgesetz oder *entsprechenden Gesetzen der Länder*“ findet sich auch in § 35 WoGG im Zusammenhang mit den Erhebungsmerkmalen für die Wohngeldstatistik.

Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen und den hierzu *erlassenen landesrechtlichen Vorschriften* und auf die jeweils zuständige Behörde nach *entsprechenden Gesetzen der Länder* verwiesen. Eine weitere Stelle ist § 33 Abs. 3 WoGG. Dort wird von der Wohngeldbehörde „oder der sonst nach *Landesrecht* für den Datenabgleich zuständige Stelle oder von der *Landesregierung durch Rechtsverordnung oder durch sonstige Weise* für den Datenabgleich bestimmten Stelle (zentrale Landesstelle)“ gesprochen. § 33 Abs. 6 WoGG ermöglicht den *Landesregierungen* die Delegation ihrer Befugnis, eine zentrale Landesstelle für den Datenabgleich zu bestimmen, „auf die für die Ausführung des Wohngeldgesetz zuständige oberste Landesbehörde“ zu übertragen. Nach § 33 Abs. 7 WoGG werden die *Landesregierungen ermächtigt*, „durch Rechtsverordnung die Einzelheiten des automatisierten Datenabgleichs und die Kosten zu regeln, solange und soweit nicht die Bundesregierung von der Ermächtigung nach § 38 Nr. 3 WoGG Gebrauch gemacht hat“.

In der Wohngeldverordnung wird in § 16 auf die „sonst nach *Landesrecht* für den Datenabgleich zuständigen oder von der Landesregierung durch Rechtsverordnung oder auf sonstige Weise für den Datenabgleich bestimmten (zentralen Landesstelle) ...“ verwiesen. Zudem wird dort darauf hingewiesen, dass „Rechtsverordnungen der Landesregierungen, die über die Regelungen der §§ 16 bis 22 hinausgehen...“ unberührt bleiben. Diese angesprochenen Regelungen beziehen sich auf die Verfahren und Kosten des automatisierten Datenabgleichs. Weitere Bezüge zu landesrechtlichen Vorgaben finden sich in der Wohngeldverordnung nicht.

Auch die Wohngeld-Verwaltungsvorschrift verweist an einigen Stellen auf landesrechtliche Vorgaben bzw. Regelungen der Länder. Beispiele sind die nach *Landesrecht geltenden* oder von anderweitig autorisierten Stellen empfohlenen Pauschale für die laufenden Leistungen für notwendigen Unterhalt (Ziffer 14.21.24 Unterhaltsleistungen nach dem SGB VIII) und für die Kosten der Erziehung für Kinder, Jugendliche, und junge Volljährige (Ziffer 14.21.25 Kosten der Erziehung nach dem SGB VIII), Promotionsstipendien nach *Landesrecht* (14.21.28: Graduiertenförderung), der Bezug auf das Heimgesetz oder *entsprechender Gesetze der Länder* (Ziffer 3.13, 3.15, 3.20 Abs. 8, 14.21.19 Abs. 6 und 35.14 Abs. 1 Wohnverhältnisse), das Wohnraumförderungsgesetz oder *entsprechende Gesetze der Länder* (10.061 Abs. 2 Wohnungsbau 10.062 Abs. 3 Modernisierung, 11.26 Abs. 2 35.14 Abs. 3, 14.31), *landesrechtliche Vorschriften* in Bezug Baudenkmäler (14.102 Land- und Forstwirtschaft), *Verwaltungszustellungsgesetze der Länder* (37.06 Abs. 2 Bußgeldbescheide) und Leistungen der Ausbildungsförderung nach *Landesvorschriften*

(20.21 Wohngeld für Auszubildende und Studierende).³⁷⁶ Ebenfalls wird bzgl. der Durchsetzung der Auskunftspflicht, bzw. der dafür eingesetzten Zwangsmittel auf Vorschriften der Länder verwiesen (Teil D. Schlussbestimmungen, 23.02 Durchsetzung der Auskunftspflicht): „Androhung, Festsetzung und Anwendung richten sich nach den *in den Ländern geltenden Vorschriften*.“ Ein weiterer Bezug auf landesrechtliche Regelungen besteht hinsichtlich der Berechnungs- und Zahlverfahren (32.02 Abs. 2). Dort wird auf Maßnahmen verwiesen, die sicherstellen sollen, dass fehlerhafte Berechnungen und Zahlungen des Wohngeldes vermieden werden: „Solche Maßnahmen können – unbeschadet *weitergehender landesrechtlicher Regelungen* – insbesondere sein: 1. Gegenprüfung aller Wohngeldbewilligungen durch eine zweite Dienstkraft oder 2. stichprobenweise Gegenprüfung von Wohngeldbewilligungen durch eine zweite Dienstkraft.“ Einzelne Regelungen für den Vollzug mit Hinweis auf Aufgaben der Länder betreffen darüber hinaus das Abrechnungs- (32.03 Abs. 3) und Abrufverfahren (32.04) sowie Unterweisungen über Entscheidungen der Verwaltungsgerichte und über Weisungen der Länder durch die obersten Fachaufsichtsbehörden (Schlussvorschriften).

Die Länder übertragen die zu erfüllenden Aufgaben nach dem Wohngeldgesetz in der Regel durch Ausführungsgesetze an die Kommunen (vgl. Tabelle 9). Darüber hinaus erlassen sie wie zuvor beschrieben verschiedene Regelungen, die sich auf den Vollzug des Wohngeldgesetzes auswirken.³⁷⁷ Die Vollzugstätigkeiten nach dem Wohngeldgesetz werden nicht in allen Fällen vollständig an die kommunale Ebene delegiert, sondern einzelne Länder nehmen zum Teil bestimmte Vollzugsaktivitäten wie z.B. die Auszahlung des Wohngeldes mittels Landeseinrichtungen selbst wahr.

³⁷⁶ Daneben findet sich ein Bezug zu Regelungen der Länder in Ziffer 14.111 Abs. 1 Nr. 7 (Sonstige Einkünfte) bzw. auf mit dem Elterngeld vergleichbare Leistungen der Länder in Ziffer 14.21.6 Abs. 4 (Lohn- und Einkommensersatzleistungen),

³⁷⁷ Da die Länder ebenfalls die Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen regeln, können sie hierüber auch einen Einfluss auf die Finanzausstattung der Wohngeldbehörden ausüben. Ob und inwieweit die einzelnen Länder besondere Finanzbedarfe oder Kostenerstattungen für die Wahrnehmung der (übertragenen) Aufgaben der Wohngeldbehörde durch die Kommunen z.B. durch Fallkostenpauschalen vorsehen, wurde allerdings nicht betrachtet.

Tabelle 9: Landesrechtliche Regelungen zum Vollzug der wohngeldrechtlichen Vorschriften

Land	Landesrechtliche Bestimmungen
BY	Verordnung über die Zuständigkeit zum Vollzug des Wohngeldgesetzes und des Gesetzes zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses (ZustVWoGG) vom 19. April 2005. (geändert durch die Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Zuständigkeit zum Vollzug des Wohngeldgesetzes und des Gesetzes zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses vom 7. Januar 2013. Zuständigkeitsverordnung (ZustV) vom 16. Juni 2015.
BW	Wohngeldgesetz-Ausführungsgesetz (AG-WoGG) vom 28. Februar 2012, zuletzt geändert durch Artikel 41 der Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99).
BE	Verordnung zur Regelung des Verfahrens zum automatisierten Datenabgleich zwischen den Wohngeldstellen und der Datenstelle der Träger der Rentenversicherung (Wohngelddatenabgleichsverordnung (WoGDV))
BB	Verordnung zur Durchführung des Wohngeldgesetzes und des Wohngeldsondergesetzes im Land Brandenburg vom 23. November 1993 (WoGGDV, BB)
HB	
HH	Anordnung über Zuständigkeiten im Wohnungswesen vom 1. April 2008 (WöZustAnO HA 2008),
HE	Wohngeldzuständigkeitsverordnung (WoGZustV); Gesetz zur Weiterleitung von Entlastungen des Landes im Bereich des Wohngeldes an örtliche kommunale Träger (Wohngeld-Entlastungsgesetz);
MV	Gesetz über die Funktionalreform (Funktionalreformgesetz (FRG M-V, Art. 10)) vom 5. Mai 1994.
NI	Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht vom 14. Dezember 2004 (AllgZustVO-Kom)
NW	1. Verordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet der sozialen Wohnraumförderung und anderer Maßnahmen des Wohnungswesens (vom 2. Juni 1992), Verordnung über den automatisierten Datenabgleich bei Leistungen nach dem Wohngeldgesetz (Wohngelddatenabgleichsverordnung - WoGDVO) vom 8. November 2005.
RP	Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach dem Wohngeldgesetz vom 11. September 1978 (WoGZuVO, WoGGZustV RP))
SL	Gesetz über die Zuständigkeit zum Vollzug des Wohngeldgesetzes vom 13. Dezember 2005 (Wohngeld-Zuständigkeitsgesetz)
SN	Gesetz zur Durchführung des Wohngeldverfahrens vom 2. Oktober 1996 (DGWoG SA)
ST	Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht vom 7. Mai 1994 (AllgZustVO-Kom)
SH	Gesetz zur Durchführung des Wohngeldgesetzes (WoGGGD SH 2004) vom 14. Dezember 2004; Landesverordnung zur Übertragung der Aufgabendurchführung nach dem Gesetz zur Durchführung des Wohngeldgesetzes (WohngeldÜVO) vom 5. April 2005.
TH	Thüringer Verordnung zur Übertragung von Ermächtigungen und Zuständigkeiten im Wohngeldbereich (ThürWoGZVO) vom 24. Juli 2007.

Die in der Tabelle aufgeführten landesrechtlichen Vorschriften enthalten überwiegend Bestimmungen zu den Zuständigkeiten im Wohngeldbereich, insbesondere zur Verortung von Wohngeldbehörden. Unterschiede zwischen den Ländern bestehen in Bezug auf die rechtsförmliche Verankerung der Umsetzungsbestimmungen. In einigen Ländern haben sie den Rang eines Gesetzes, verschiedene andere Länder haben sie mittels Verordnungen erlassen. Es gibt aber auch materielle Unterschiede zwischen den Ländern, auf die nachfolgend eingegangen werden sollte (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10: Zuständigkeiten in den Flächenländern

Land	Zuständige Stelle	Fachaufsicht
BY	Landkreise und kreisfreie Gemeinden	Regierungspräsidium von Unterfranken.
BW	Stadt- und Landkreise und Große Kreisstädte.	Regierungspräsidien und Finanz- und Wirtschaftsministerium.
BB	Landkreise, kreisfreie Städte sowie alle Städte und Ämter mit 20.000 und mehr Einwohnern.	Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr.
HE	Kreisfreie Städte und Landkreise sowie die Städte Bad Homburg vor der Höhe, Fulda, Hanau, Marburg, Rüsselsheim und Wetzlar.	Regierungspräsidium, oberste Fachaufsichtsbehörde liegt beim für das Wohngeld zuständigen Ministerium.
MV	Kreisfreie Städte, Ämter und amtsfreie Gemeinden.	Untere Fachaufsicht durch Landkreise, soweit sie nicht selbst zuständige Stelle sind.
NI	Landkreise, kreisfreie Städte, große selbständige Städte und selbständige Gemeinden.	k.A. in der Zuständigkeitsverordnung
NW	Gemeinden	k.A. in Angaben in Verordnung.
RP	Landkreise, kreisfreie und große kreisangehörige Städte.	Fachaufsicht: Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion; oberste Fachaufsichtsbehörde: Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport.
SL	Landkreise und Regionalverband Saarbrücken.	Ministerium der Finanzen
SN	Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern.	Rechtsaufsichtsbehörden.
ST	Landkreise, kreisfreie Städte und Gemeinden ab 20.000 Einwohner.	k.A.
SH	Amtsfreie Gemeinden und Ämter; Kreis Schleswig-Flensburg für die dem Kreis angehörigen Ämter und amtsfreien Gemeinden.	k.A.
TH	Landkreise und kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte Gotha, Ilmenau, Rudolstadt und Saalfeld.	Landesverwaltungsamt; oberste Fachaufsichtsbehörde: das für Wohngeld zuständige Ministerium.

Am deutlichsten werden die Unterschiede zwischen den Ländern bei der Verortung der Wohngeldbehörden. Die meisten Länder verorten die Wohngeldbehörden unterschiedlich bei Landkreisen und kreisfreien Gemeinden, zum Teil bei konkret festgelegten größeren Gemeinden mit einer bestimmten Einwohnerzahl (z.B. Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern) oder bei Gemeinden mit einem bestimmten Status wie Große Kreisstadt (BW), große kreisangehörige Stadt (RP) und große selbständige Städte. In einigen Ländern wird die Wohngeldbehörde von Gemeindeverbänden wie Ämtern und amtsfreien Gemeinden getragen (MV und SH). In Nordrhein-Westfalen sind die Wohngeldbehörden auf der Gemeindeebene verortet. Einige Länder haben Regelungen, die den Gemeinden oder den Landkreisen unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit eröffnet, die Aufgaben zur Durchführung des Wohngeldgesetzes auf Antrag und mit Genehmigung der zuständigen Ministerien wahrzunehmen bzw. sie zu übertragen (z.B. BB und TH). In einigen Ländern gibt es auch Bestimmungen zur örtlichen Zuständigkeit für die Einreichung der Anträge auf Wohngeld. Dort ist bspw. geregelt, dass die Anträge bei der örtlichen Gemeindeverwaltung abgegeben werden können, die diese dann an die zuständige Stelle weiterleitet. Die Ausführungsbestimmungen einiger Länder wie BB und HE enthalten zusätzlich Bestimmungen zur Zahlung des Wohngeldes und/oder legen dort bereits eine zuständige zentrale Datenstelle fest.

Auch bzgl. der Fachaufsicht bestehen Unterschiede, die sich aus der unterschiedlichen Organisation der Landesverwaltungen ergeben. Die oberste Fachaufsicht ist im Regelfall beim fachlich zuständigen Landesministerium verortet. Die Wahrnehmung der Fachaufsicht ist je nach Land auf verschiedenen Ebenen verortet, etwa auf Landkreisebene, der Ebene der Regierungspräsidien oder ist für den Wohngeldbereich einer bestimmten Behörde zugeordnet (wie etwa dem Regierungspräsidium von Unterfranken in Bayern oder der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion in Rheinland-Pfalz oder dem Landesverwaltungsamt in Thüringen). In einigen Fällen enthalten die Ausführungsbestimmungen zum Wohngeldgesetz aber keine expliziten Bestimmungen über die Fachaufsicht.

4.4 Das Antragsverfahren auf Wohngeld als Dienstleistung

Die Darstellung eines idealtypischen Prozessablaufs zur Erfüllung von Vorgaben ist ein wichtiger Schritt. Der Gesetzesvollzug lässt sich als Prozessablauf und Interaktionsprozess unter Einbeziehung aller Normadressaten abbilden, bei dem die nötigen Arbeitsschritte und Vollzugstätigkeiten in einer chronologischen Reihenfolge aufgeführt werden können.³⁷⁸ Bei dieser Darstellung werden die Schnittpunkte und Interaktionen zwischen den Bürgerinnen und Bürger, Dritten und der Verwaltung deutlich. Die Interaktionen sind für die Erbringung der Dienstleistungen seitens der Verwaltungen unverzichtbar. Die Erteilung einer

³⁷⁸ Für das Antragsverfahren auf Wohngeld vgl. Normenkontrollrat (2009), sowie Zeitz (2015).

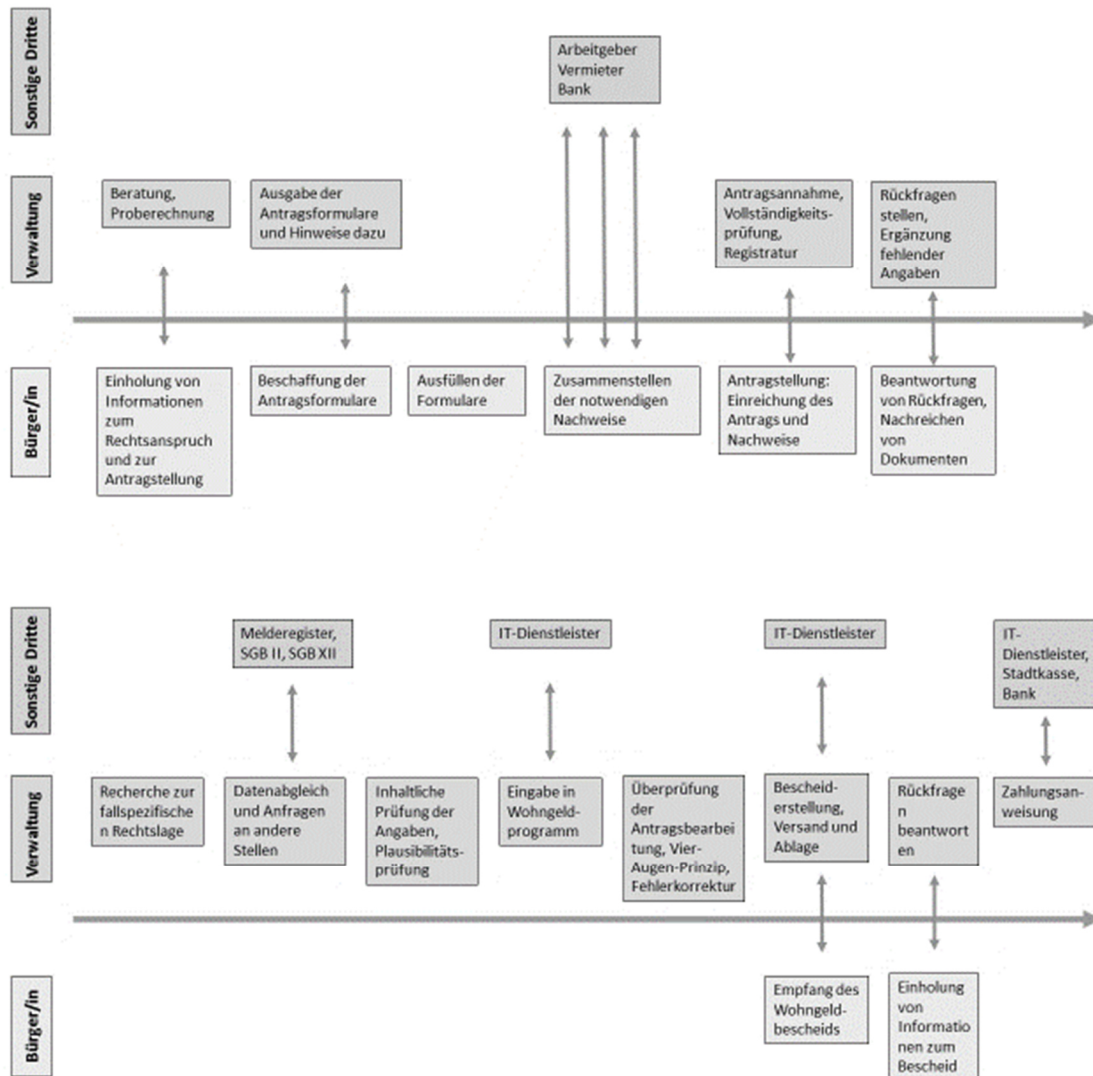
Genehmigung oder eines Bescheides ist ohne Antragstellung und ohne relevante Informationen der antragstellenden Person nicht möglich. Hierbei entstehen Interaktionskosten und Erfüllungsaufwand. Der antragstellenden Person entsteht mindestens der Zeitaufwand für das Zusammenstellen der erforderlichen Informationen und das Ausfüllen der Unterlagen, wenn nicht sogar monetäre Kosten für die Informationsbeschaffung z.B. durch Fahrt- und Wegekosten oder die Anfertigung von Kopien etc. Der Verwaltungsbehörde entstehen ebenfalls Kosten, denn der Antrag muss erfasst, auf Vollständigkeit überprüft und bearbeitet werden.

Aktuell werden rund 600.000 Haushalte in Deutschland mit den Antragsformularen für die Gewährung des Wohngelds konfrontiert, sei es in Form eines Erst- oder eines Weiterleistungsantrags. Die Beantragung von Wohngeld als Verwaltungsverfahren hat damit quantitativ, gemessen an der Zahl der betroffenen Akteure beim Antragsverfahren, zu denen nicht nur die wohngeldberechtigte Person, sondern auch die weiteren Haushaltsmitglieder, ggf. Arbeitgeber und Vermieter/Kreditinstitute gehören, und aufgrund der Frequenz bzw. Häufigkeit des Verfahrens (mindestens einmal jährlich) eine erhebliche Bedeutung. Neben dem Antragsverfahren ist insbesondere der Datenabgleich (für Empfängerhaushalte) mit einem großen Verwaltungsaufwand verbunden. Beim Datenabgleich werden die wesentlichen Angaben der Wohngeldhaushalte mit verschiedenen Stellen wie Rententräger, Arbeitsagenturen etc. abgeglichen. Mit der Erweiterung des automatisierten Datenabgleichs auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse (sog. Minijobs) und auf Einkünfte aus Renten- und Unfallversicherungen durch die Novellierung des Wohngeldgesetz 2009 und vor allem aufgrund der rückwirkenden Überprüfung der Angaben der Wohngeldhaushalte entstand ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Wohngeldbehörden. Erst durch den Datenabgleich wurde bekannt, ob in der Vergangenheit zu viel Wohngeld an die einzelnen Wohngeldempfängerhaushalte ausgezahlt wurde, das dann in der Folge zurückgefordert werden musste.

Der Interaktionsaufwand beim Wohngeldverfahren hängt insbesondere davon ab, ob sich während des, in der Regel 12 Monate andauernden, Bewilligungszeitraums zwischenzeitliche Änderungen in der Zusammensetzung des Wohngeldempfängerhaushalts (durch Ein- und Auszüge, Geburts- und Todesfälle), beim Gesamteinkommen (etwa durch eine Arbeitsaufnahme) und/oder bei der Miete bzw. Belastung ergeben. Je nach Fall können entweder neue Anträge (z.B. Erhöhungsanträge) gestellt werden oder es wird von Amts wegen eine Überprüfung des Wohngeldanspruchs durchgeführt. Da die Wohngeldempfängerhaushalte den Mitwirkungspflichten nach dem Wohngeldgesetz unterliegen, sind sie verpflichtet Änderungen, die Auswirkungen auf die Wohngeldberechtigung oder die Höhe des Wohngelds haben, der Wohngeldbehörde zu melden. In der Folge kann es unter bestimmten Voraussetzungen zu einer Neufestsetzung des Wohngeldes kommen. Je öfter sich Änderungen während des Bewilligungszeitraums

ergeben, desto häufiger wird das Verfahren durchlaufen, desto höher ist der Interaktions- und der Vollzugsaufwand für die Normadressaten.

Abbildung 10: Prozessablauf und Interaktionsbeziehungen bei der Antragstellung auf Wohngeld



Quelle: Zeitz (2015), S. 17, Eigene Darstellung in Anlehnung an Einfacher-zum-Wohngeld (2009).

Die Darstellung (Abbildung 10) zeigt die verschiedenen Tätigkeiten der *Bürgerinnen und Bürger* als antragstellenden Personen und Wohngeldempfängerhaushalte, der *Verwaltung* bzw. *Wohngeldbehörde* und *sonstigen Dritten* im Antragsstellungsprozess und die Interaktionspunkte zwischen diesen Normadressaten. Zu den sonstigen Dritten gehören zum einen die Normadressaten, die zu Auskünften verpflichtet sind wie der Arbeitgeber oder der Vermieter, aber auch weitere am Verfahren beteiligte Behörden. Darunter fallen etwa die Träger anderer Sozialleistungen, ggf. zentrale IT-Dienstleister und ggf. das Wohngeld auszahlende Stellen auf Landesebene wie etwa die Landeskassen. Die schematische Darstellung des Ablaufs macht zum einen deutlich, welche Akteure am Vollzug des

Wohngeldes beteiligt sind, welche Schnittstellen es zwischen ihnen gibt und sie zeigt die Chronologie der verschiedenen Arbeitsschritte im Antragsverfahren. Die Dienstleistungseigenschaft des Wohngeldvollzugs und die Abhängigkeit des Produktionsprozesses von der Mitwirkung verschiedener Adressaten und die notwendigen Interaktionserfordernisse werden in der Darstellung besonders deutlich. Es wird erkennbar, dass es an vielen Stellen des Wohngeldverfahrens zu Schnittstellenproblematiken kommen kann.

Der oben dargestellte Prozessablauf bezieht sich allerdings auf die Antragstellung. Daneben gibt es aber auf Grundlage des Wohngeldgesetzes weitere Vollzugstätigkeiten der Verwaltung, die weitgehend unabhängig von der Bearbeitung eines konkreten Wohngeldantrags sind. Von dem in der Abbildung dargestellten Datenabgleich als Teil des Antragsverfahrens ist etwa der automatisierte Datenabgleich zu unterscheiden, bei dem in regelmäßigen Abständen (in der Regel quartalsweise) die Angaben der Wohngeldempfängerhaushalte mit den Daten verschiedener (Sozialleistungs-)Träger und anderer Behörden abgeglichen werden. Sofern es Unstimmigkeiten und keine Übereinstimmungen zwischen den Daten gibt, muss bei den Wohngeldempfängerhaushalten nachgefragt werden. Die Mitteilungspflicht verpflichtet die Wohngeldempfängerhaushalte den Wohngeldbehörden bestimmte Änderungen während des Bewilligungszeitraums mitzuteilen. Die Wohngeldbehörde überprüft die Änderungen und ermittelt, ob sie Auswirkungen auf den Wohngeldanspruch haben und bewilligt das Wohngeld auf Basis der Änderungen ggf. erneut und setzt es neu fest. Zu viel ausgezahltes Wohngeld muss zurückgefordert werden. In bestimmten Fällen können aus Rückforderungsverlangen, Mahn-, Ordnungswidrigkeits- und Strafverfahren hervorgehen, die von den Wohngeldbehörden maßgeblich vorzubereiten sind. Auch im Falle von Widersprüchen gegen einen ergangenen Wohngeldbescheid entstehen zusätzliche Interaktionsbedürfnisse.

Die Fälle, in denen der Prozess nicht entsprechend der rechtlichen Vorgaben optimal bzw. reibungslos verläuft, sind in der Darstellung nicht explizit enthalten. Die Abweichungen vom Idealprozess (etwa durch Nichteinhaltung der Mitteilungspflichten) bedingen weitere Interaktionen zwischen den Normadressaten und verursachen immer einen zusätzlichen Erfüllungsaufwand sowohl für die antragstellende Person bzw. den Wohngeldhaushalt als auch für die Wohngeldbehörden und Dritte. Daneben sieht das Wohngeldrecht verschiedene Tätigkeiten vor, die verwaltungsintern und zwischen unterschiedlichen Behörden ablaufen. Hierzu zählen bspw. statistische Angaben im Zusammenhang mit der Wohngeldstatistik oder aber die Abrechnung des ausgezahlten Wohngeldes mit Land und Bund sowie die mit verschiedenen Trägern durchzuführenden Erstattungsverfahren. Ebenfalls nicht in der Darstellung enthalten sind die Aufgaben der Fachaufsicht und die Kommunikationsprozesse zwischen Wohngeldbehörden und Fachaufsicht sowie der erforderliche Aufwand für die Teilnahme an Trainings- und Fortbildungsmaßnahmen. Tätigkeiten wie das sich vertraut machen mit den rechtlichen Änderungen im Wohngeldrecht (durch Gesetzesänderungen,

Erlass oder Gerichtsentscheidungen), die vergleichsweise häufig vorkommen und sich auf den Vollzug des Wohngelds auswirken, sind ebenfalls nicht im Prozessablauf enthalten. Der darauf entfallende Aufwand entsteht den Wohngeldbehörden und den dort beschäftigten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern unabhängig von der Antragsbearbeitung und kann mitunter erheblich ausfallen.

4.5 Ergebnisse der empirischen Untersuchung des Wohngeldvollzugs

In diesem Abschnitt werden die wesentlichen Ergebnisse der empirischen Erhebungen bei den Wohngeldbehörden dargestellt.³⁷⁹ Zunächst erfolgen ein Überblick über die teilnehmenden Wohngeldbehörden und einige Hinweise zum Rechtsstand sowie für die Interpretation der Daten (4.5.1). In den darauffolgenden Abschnitten werden verschiedene Teilergebnisse aus der empirischen Untersuchung ausgewertet. Der Erfüllungsaufwand beim Vollzug des Wohngeldgesetzes und die Auswirkungen der Komplexität bzw. der externen Faktoren auf den Erfüllungsaufwand werden in Abschnitt 4.5.2 behandelt. Die in den Wohngeldbehörden weitgehend ähnlichen Verwaltungsabläufe und Herausforderungen werden in Abschnitt 4.5.3 dargestellt. In Abschnitt 4.5.4 wird die empirische Evidenz für Unterschiede im Vollzug des Wohngeldgesetzes zwischen den Wohngeldbehörden und Ländern diskutiert. Die an einigen Stellen sichtbar werdenden Auswirkungen der Vollzugsgestaltung auf den Erfüllungsaufwand werden in Abschnitt 4.5.5 dargestellt und diskutiert. In Abschnitt 4.5.6 werden die seitens der Wohngeldbehörden aufgezeigten Vollzugsprobleme und Entlastungsvorschläge thematisiert.

4.5.1 Rücklauf und Hinweise

Bei der Auswertung und Interpretation der Ergebnisse sind die Rücklaufquote und der Rechtsstand bei der Durchführung der Erhebungen zu berücksichtigen. Die Rücklaufquote kann als ein Indikator für die Repräsentativität der Untersuchungsergebnisse für den Vollzug des Wohngeldgesetzes und die Vollzugsgestaltung in den einzelnen Ländern angesehen werden. Die Beteiligung der Wohngeldbehörden erfolgte freiwillig und es wurden besonderen Anreize für eine Teilnahme (die über ein Eigeninteresse an den Ergebnissen hinausgehen) gesetzt. Die meisten Länder unterstützten jedoch das Projekt, indem sie Wohngeldbehörden zu einer Teilnahme ermunterten. Ein zweiter Punkt, der bei der Interpretation der Ergebnisse beachtet werden muss, ist die Änderung der rechtlichen Grundlagen durch die Novellierung des Wohngeldrechts zum 1. Januar 2016. Die damit eingehenden Rechtsänderungen standen weniger im Fokus der Untersuchung als der Vollzug des Wohngeldrechts insgesamt.

³⁷⁹ Für eine ausführlichere und detailliertere Darstellung der Ergebnisse vgl. Zeitz (2016b).

4.5.1.1 Beteiligung der Wohngeldbehörden

Die Online-Fragebogenerhebung bei den Wohngeldbehörden wurde im Zeitraum von Anfang Juni bis Mitte Juli 2015 durchgeführt. Der Fragebogen-Link wurde über den Arbeitskreis Wohngeld an die Wohngeldbehörden weitergeleitet. Insgesamt griffen über 1.100 Personen während des Erhebungszeitraums auf den Fragebogen zu, mehr als 200 Wohngeldbehörden aus 11 Bundesländern haben vollständig ausgefüllte Fragenbögen abgesendet. Wohngeldbehörden aus den Stadtstaaten (Berlin, Bremen und Hamburg) sowie aus Rheinland-Pfalz und Hessen haben sich nicht an der Erhebung beteiligt. Die meisten teilnehmenden Wohngeldbehörden kamen aus den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern.

Tabelle 11: Teilnehmende Wohngeldbehörden nach Ländern

	Teilnehmende Wohngeld- behörden	Anzahl der Wohngeld- behörden	Rücklauf- quote
Baden-Württemberg (BW)	37	134	27,6%
Bayern (BY)	24	96	25,0%
Brandenburg (BB)	3	40	7,5%
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	12	112	10,7%
Niedersachsen (NI)	45	187	24,1%
Nordrhein-Westfalen (NW)	43	396	10,9%
Saarland (SL)	5	6	83,3%
Sachsen (SN)	6	34	17,6%
Sachsen-Anhalt (ST)	10	35	28,6%
Schleswig-Holstein (SH)	9	153	5,9%
Thüringen (TH)	7	30	23,3%
Gesamtsumme	201	1223	16,4%

Die leitfadengestützten Interviews mit verschiedenen Wohngeldbehörden wurden im Zeitraum von Mitte Oktober bis Mitte November 2015 durchgeführt. Die Auswahl der interviewten Wohngeldbehörden erfolgte nach verschiedenen Kriterien wie Größe der Wohngeldbehörde, Landeszugehörigkeit und den in der Erhebung gemachten Angaben zur Vollzugsgestaltung, zum Erfüllungsaufwand oder besonderen Problemlagen. Die Interviews fanden mit Wohngeldbehörden aus Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt statt.

Die Erhebungen geben insgesamt einen guten Überblick über den Vollzug des Wohngeldgesetzes in der Bundesrepublik Deutschland. Bei der Interpretation der Daten und Ergebnisse muss allerdings berücksichtigt werden, dass sie nicht als repräsentativ für den Vollzug des Wohngeldgesetzes in den einzelnen Bundesländern angesehen werden können, da sich die Wohngeldbehörden der verschiedenen Länder unterschiedlich stark an der Erhebung beteiligt haben. Die Ergebnisse können gleichwohl bestimmte Tendenzen und

auch Unterschiede zwischen den Ländern und Wohngeldbehörden transparent machen, sie lassen sich aber nicht verallgemeinern. Sie können aber dennoch wichtige Impulse für eine Diskussion über den gesetzlichen Rahmen, Anpassungsbedarfe, Entlastungsmöglichkeiten und über die Vollzugsgestaltung liefern.

4.5.1.2 *Hinweise zum Rechtsstand und zur Interpretation der Daten*

Die Erhebung und die Interviews erfolgten im Sommer bzw. im Herbst 2015, also zu einem Zeitpunkt, als die zum 1. Januar 2016 eingeführten Änderungen im Wohngeldrecht aufgrund des Gesetzes zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) und der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Neuregelung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Wohngeldgesetzes (Wohngeld-Verwaltungsvorschrift 2016 – WoGVwV 2016) noch nicht in Kraft waren. Die Untersuchung war insofern hiervon nicht besonders stark betroffen, da mit dem erprobten Vollzugsbenchmarking primär die Vollzugspraxis im Wohngeldbereich insgesamt und weniger die detaillierten Einzelregelungen betrachtet werden sollten.

Da die Daten zum Erfüllungsaufwand auf subjektiven Einschätzungen basieren, können nicht als exakte Vermessung bewertet werden. Das Konzept des Standardkosten-Modells (SKM), auf dem der Erfüllungsaufwand aufbaut, objektiviert zwar den Vollzugsprozess, in dem es den Vollzug in standardisierte Arbeitsschritte zerlegt, die bei den Wohngeldbehörden erhobenen Zeitaufwandsschätzungen lassen sich allerdings nicht ohne weiteres, z.B. durch vor-Ort-Messungen, verifizieren. Da die Werte in der Regel erheblich streuen, bezieht man sich bei der Interpretation der Daten im Regelfall nur auf Mittelwerte wie das arithmetische Mittel und den Medianwert ³⁸⁰. Die Erhebungen des Erfüllungsaufwands beim Normadressaten Verwaltung in der Ex-ante-GFA gehen von einer durchschnittlich effizienten Antragsbearbeitung und typischen Fällen aus. Welche Fälle allerdings in Wohngeldbehörden die typischen Fälle darstellen, kann sich von Wohngeldbehörde zu Wohngeldbehörde unterscheiden. Darüber hinaus hängt der Erfüllungsaufwand, der den Wohngeldbehörden bei der Erbringung ihrer Verwaltungs- und Vollzugsleistungen entsteht, wie zuvor bereits in den Abschnitten 2.3.2 und 2.6.3 diskutiert entscheidend von Faktoren ab, die die Wohngeldbehörde häufig nicht unmittelbar beeinflussen kann. Zu diesen Faktoren zählen die Mitwirkung der antragstellenden Personen bei der Antragstellung, die Anzahl der Mitglieder der Wohngeldhaushalte, die Komplexität und Schwierigkeit des zu bearbeitenden Falls und der Umfang der im Einzelfall erforderlichen Nachweispflichten. Die Abhängigkeit des Erfüllungsaufwands von diesen sogenannten „externen Produktionsfaktoren“ bei der Dienstleistungsproduktion macht es schwierig, eindeutige Schluss-

³⁸⁰ Der Median ist der Mittelwert für die Verteilungen einer Menge. Sortiert man die Werte nach der Größe, steht dieser Wert an der mittleren Stelle. Die eine Hälfte der Werte ist größer, die andere kleiner als der Median.

folgerungen über die Effektivität und Effizienz von einzelnen Vollzugsgestaltungen zu ziehen oder Handlungsempfehlungen abzuleiten. Die ermittelten Unterschiede beim Erfüllungsaufwand lassen sich aus diesem Grund häufig nicht unmittelbar auf die konkrete Vollzugsgestaltung zurückführen. Die Erhebung des Zeitaufwands für unterschiedliche Arbeitsschritte im Rahmen der Vollzugstätigkeit der Wohngeldbehörden bietet jedoch den Vorteil, dass damit ein einheitlicher Analyserahmen, Orientierungs- und Vergleichsmaßstab vorliegt.

4.5.2 Der Erfüllungsaufwand beim Vollzug des Wohngeldgesetzes

In der Erhebung wurden die Wohngeldbehörden nach dem Zeitaufwand für verschiedene Arbeitsschritte befragt, die bei der Antragsbearbeitung erforderlich sind. Zudem wurde die Frage gestellt, wie sich externe Faktoren wie die Komplexität von Fallkonstellation auf den Erfüllungsaufwand auswirken. Damit wird der Dienstleistungseigenschaft des Verwaltungsvollzugs Rechnung getragen und es kann gezeigt werden bei welchen Arbeitsschritten sie sich am stärksten bemerkbar machen.

Es wurden insgesamt 10 verschiedene Arbeitsschritte differenziert, die sich an der chronologischen Abfolge des Bearbeitungsprozesses orientieren:

- Beratung (1),
- Antragsannahme/Registratur/Eingabe in Wohngeldprogramm (2),
- Vollständigkeitsprüfung (3),
- Nachforderungen/Rückfragen stellen (4),
- Durchführung Datenabgleich (5)³⁸¹,
- Inhaltliche Überprüfung (6),
- Berechnungen durchführen (7),
- Fehlerkorrektur/Zweitüberprüfung (8),
- Bescheiderstellung (9) und
- Zahlungsanweisungen (10).

In der Erhebung konnte eine erhebliche Streubreite zwischen den Angaben zum Zeitaufwand für die einzelnen Arbeitsschritte festgestellt werden. Einige Wohngeldbehörden sagten in den Interviews, dass sie ebenfalls eine Streubreite beim Zeitaufwand nach Abfrage bei den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern erkennen konnten. Dies bestätigt Ergebnisse aus anderen Erhebungen und Untersuchungen, die aufgrund der Subjektivität der Antworten die Validität von Ergebnissen des Standardkosten-Modells in Frage stellen.³⁸²

³⁸¹ Bzgl. des Datenabgleichs bestanden seitens der antwortenden Wohngeldbehörden Unsicherheiten, ob sich diese Frage auf das Antragsverfahren oder den automatisierten Datenabgleich bezieht.

³⁸² So bspw. Becker (2012), S. 186/187.

4.5.2.1 *Erfüllungsaufwand beim Vollzug des Wohngeldgesetzes im Ländervergleich*

Mit dem Konzept des Erfüllungsaufwands gibt es einen Ansatz, mit dem sich der Aufwand für die Erfüllung rechtlicher Vorgaben und Prozesse systematisch in einzelne Standardaktivitäten zerlegen und quantifizieren lässt. Auf diese Weise ist es grundsätzlich möglich, den Befolgungsprozess zu objektivieren und die Kostentreiber beim Vollzug des Wohngeldes zu identifizieren, d.h. die Arbeitsschritte, die den Wohngeldbehörden den größten Zeitaufwand verursachen.

Beim Vergleich der Angaben der teilnehmenden Wohngeldbehörden zum Erfüllungsaufwand muss berücksichtigt werden, dass aufgrund der Rücklaufquoten und der Abhängigkeit des Erfüllungsaufwands von externen Faktoren nur Tendenzen aufgezeigt werden können, die keine Repräsentativität beanspruchen können. Da aus einigen Ländern nur wenige bzw. keine Wohngeldbehörden an der Erhebung teilgenommen haben, lassen sich keine robusten Aussagen zu den Auswirkungen der Vollzugsgestaltung in den Ländern und in den Wohngeldbehörden auf den Erfüllungsaufwand machen. Daneben muss bei der Interpretation der Daten beachtet werden, dass neben den Ländern die Wohngeldbehörden selbst und auch die einzelnen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter über Gestaltungsspielräume verfügen, die sich auf den Erfüllungsaufwand auswirken können. Zusätzlich hängt der beim Vollzug entstehende Zeitaufwand auch von Faktoren ab, die Wohngeldbehörden, Länder und die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter als Vollzugsträger nicht beeinflussen kann. Hierzu können Unterschiede im Kundenstamm, die Komplexität und Kompliziertheit der Fälle, die Mitwirkung der antragstellenden Personen oder die (Un-)Vollständigkeit der Anträge aufgezählt werden. Diese Faktoren können sich örtlich sehr unterschiedlich darstellen. Trotz dieser Einschränkungen der Aussagekraft und Vergleichbarkeit können die Angaben der Wohngeldbehörden gleichwohl interessante Hinweise liefern welche Arbeitsschritte im Durchschnitt den größten Aufwand verursachen und wo größere Abweichungen auftreten. Die nachfolgenden Tabellen zeigen die minimalen und maximalen Werte der Länderdurchschnitte für die einzelnen Arbeitsschritte für Miet- und Lastenzuschussanträge an, differenziert nach unterschiedlichen Komplexitätsgraden.

Tabelle 12: Zeitaufwand (min./max. Länderdurchschnitte in Minuten) für Anträge auf Mietzuschuss (gk und hk) nach Arbeitsschritten

Arbeitsschritt	Wert	Geringe Komplexität (gK)	Hohe Komplexität (hk)
Beratung	Median Mittelwert	5,0 (BW, BB, NI, SN, SH, TH) - 10,0 (BY, SL, ST) 6,4 (SH) - 10,6 (ST)	20,0 (SH, TH) - 60,0 (BB) 22,1 (SH) - 50,0 (BB)
Antragsannahme/Registrierung/ Eingabe in Wohngeldprogramm	Median Mittelwert	5,0 (BB, TH) - 15,0 (BY, NW, ST, SH) 6,6 (TH) - 17,3 (ST)	15,0 (TH) - 30,0 (BY, MV, NW, SN, ST, SH) 14,3 (TH) - 53,8 (NW)
Vollständigkeitsprüfung	Median Mittelwert	4,0 (SL) - 10,0 (BY, ST, SH) 4,0 (SL) - 12,0 (SH)	10,0 (TH) - 22,0 (BB) 15,0 (SL) - 28,2 (SN)
Nachforderungen/Rückfragen stellen	Median Mittelwert	5,0 (BW, BB, NI, SL, TH) - 10,0 (BY, MV, ST, SH) 4,3 (SL) - 12,7 (SH)	15,0 (MV, SL) - 24,0 (SN) 16,3 (SL) - 31,0 (NI)
Durchführung Datenabgleich	Median Mittelwert	3,0 (SL) - 30,0 (BB, SN) 3,3 (SL) - 54,7 (BB)	17,5 (SL) - 240,0 (BB) 39,8 (SL) - 302,3 (BB)
Inhaltliche Überprüfung	Median Mittelwert	4,0 (SL) - 15,0 (SH) 6,3 (SL) - 15,9 (SH)	20,0 (MV, ST, TH) - 40,0 (SN) 25,3 (BB) - 53,0 (NI)
Berechnungen durchführen	Median Mittelwert	4,0 (SL) - 10,0 (BW, BY, MV, NW, ST, SH) 3,8 (SL) - 14,8 (ST)	20,0 (SL) - 60,0 (SN) 29,1 (BY) - 71,4 (SN)
Fehlerkorrektur/Zweitüberprüfung	Median Mittelwert	1,5 (SL) - 10,0 (BW, MV, ST, SH) 2,0 (SL) - 13,0 (MV)	10,0 (SL) - 27,5 (ST) 8,8 (SL) - 42,3 (MV)
Bescheiderstellung	Median Mittelwert	2,5 (SL) - 7,5 (TH) 2,3 (SL) - 8,9 (SH)	5,0 (SL) - 20,0 (BY) 8,8 (SL) - 25,0 (BB)
Zahlungsanweisungen	Median Mittelwert	0,0 (BB) - 7,5 (MV) 0,8 (TH) - 9,6 (SH)	0,0 (BB) - 15,0 (SN) 3,0 (TH) - 20,8 (BY)

Quelle: Eigene Erhebung.

Tabelle 13: Zeitaufwand (min./max. Länderdurchschnitte in Minuten) für Anträge auf Lastenzuschuss (gk und hk) nach Arbeitsschritten

Arbeitsschritt	Wert	Geringe Komplexität (gK)	Hohe Komplexität (hK)
Beratung	Median Mittelwert	5,0 (SN) - 15,0 (ST) 8,6 (TH) - 17,3 (BB)	20,0 (TH) - 60,0 (BB, SN) 25,0 (SH) - 64,7 (BB)
Antragsannahme/Registrierung/ Eingabe in Wohnungsprogramm	Median Mittelwert	5,0 (TH) - 20,0 (BY, ST) 7,4 (TH) - 20,2 (MV)	15,0 (TH) - 45,0 (NW, SN) 17,1 (TH) - 66,8 (MV)
Vollständigkeitsprüfung	Median Mittelwert	5,0 (MV, SL, TH) - 10,0 (BW, BY, BB, NI, NW, SN, ST, SH) 6,0 (TH) - 17,1 (SH)	15,0 (TH) - 30,0 (BB) 18,6 (TH) - 35,1 (SH)
Nachforderungen/Rückfragen stellen	Median Mittelwert	5,0 (SL, TH) - 10,0 (BW, BY, BB, NI, NW, SN, ST, SH) 6,8 (SL) - 15,0 (SH)	20,0 (BW, MV, NW, ST, SH, TH) - 30,0 (BB, NI, SN) 22,0 (ST) - 39,1 (NI)
Durchführung Datenabgleich	Median Mittelwert	3,0 (SL) - 30,0 (BB, SN) 3,3 (SL) - 56,3 (BB)	17,5 (SL) - 240,0 (BB) 39,8 (SL) - 305,7 (BB)
Inhaltliche Überprüfung	Median Mittelwert	4,0 (SL) - 20,0 (SH) 6,3 (SL) - 22,3 (SH)	25,0 (ST, TH) - 45,0 (NI) 29,7 (BB) - 68,7 (NI)
Berechnungen durchführen	Median Mittelwert	4,5 (SL) - 16,0 (SN) 4,0 (SL) - 19,4 (ST)	30,0 (BW, MV, NW, SL) - 64,0 (SN) 37,1 (BY) - 80,8 (SN)
Fehlerkorrektur/Zweitüberprüfung	Median Mittelwert	2,0 (SL) - 10,0 (BW, BB, MV, NI, ST, SH) 2,3 (SL) - 15,3 (MV)	10,0 (SL) - 30,0 (NI, ST, TH) 8,8 (SL) - 44,5 (MV)
Bescheiderstellung	Median Mittelwert	2,5 (SL) - 10,0 (BY, BB) 5,5 (SN) - 14,5 (SL)	5,0 (SL) - 30,0 (BY) 8,8 (SL) - 28,3 (BW)
Zahlungsanweisungen	Median Mittelwert	0,0 (BB) - 7,5 (MV) 0,5 (TH) - 11,1 (SH)	0,0 (BB) - 15,0 (BY, SN) 2,3 (TH) - 20,5 (BY)

Quelle: Eigene Erhebung.

Die beiden Tabellen stellen die Medianwerte und die arithmetischen Mittelwerte für die einzelnen Länder und die verschiedenen Arbeitsschritte dar.³⁸³ Es wurde dabei nach Anträgen auf Miet- und Lastenzuschuss mit geringer und hoher Komplexität differenziert. Die Ergebnisse zeigen, dass es im Ländervergleich Unterschiede gibt. Ebenfalls wird deutlich, welche Arbeitsschritte im Durchschnitt einen höheren Zeitaufwand aufweisen und wie sich die Komplexität von Fällen auf den Aufwand auswirkt. Insgesamt zeigt sich im Anbetracht der Ergebnisse und der Unterschiede, dass anstelle eines bestimmten Wertes für den Zeitaufwand einzelner Arbeitsschritte eher ein Intervall bzw. eine Bandbreite an Werten angesetzt werden sollte.

Zudem wird erkennbar, dass es bei einigen Arbeitsschritten nur vergleichsweise kleine Unterschiede im Erfüllungsaufwand zwischen den Ländern gibt. Dies ist z.B. der Fall für *Beratung*. Bei Fällen geringerer Komplexität (gK) liegen die Medianwerte für Anträge auf Mietzuschuss zwischen 5,0 und 10,0 Minuten (Tabelle 12). Ebenfalls geringe Unterschiede gibt es bei den Werten für *Vollständigkeitsprüfungen* (4,0 bis 10,0 Minuten), *Nachforderungen/ Rückfragen stellen* (5,0 bis 10,0 Minuten), und *Bescheiderstellung* (2,5 bis 7,5 Minuten). Anträge auf Lastenzuschuss (Tabelle 13) weisen etwas größere Unterschiede bei den Ländermedianwerten auf. Bei einigen Arbeitsschritten, hierzu zählen *Antragsannahme/Registratur/Eingabe in Wohngeldprogramm* (5,0 bis 15,0 Minuten bzw. 5,0 bis 20,0 Minuten) und *inhaltliche Überprüfung* (4,0 – 15,0 Minuten bzw. 4,5 bis 16,0 Minuten) liegen die Medianwerte der Länder etwas stärker auseinander. Bei komplexeren Fällen (hK) ist die Streuung der Ländermedianwerte bei diesen Tätigkeiten zum Teil deutlich größer (vgl. rechte Spalten in den Tabellen 12 und 13). Zudem sind fast alle Arbeitsschritte bei hoher Komplexität deutlich zeitaufwändiger, worauf die durchschnittlich wesentlichen größeren Medianwerte hindeuten.

Besonders groß sind indes die Differenzen beim Arbeitsschritt *Durchführung Datenabgleich*. Dort lassen sich mit Abstand die größten Unterschiede zwischen den Medianwerten der Länder feststellen (3,0 bis 30,0 Minuten bzw. 17,5 bis 240,0 Minuten). Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass der Datenabgleich von den Ländern (und ihren Wohngeldbehörden) unterschiedlich organisiert und strukturiert ist und sich dies nachweislich auf den Zeitaufwand auswirkt. Da die Durchführung des Datenabgleichs in vielen Wohngeldbehörden den zeitaufwändigsten Arbeitsschritt darstellt, könnte eine Überprüfung und eventuelle Anpassungen der Verfahren in den einzelnen Ländern, Entlastungen für die Wohngeldbehörden bringen.

³⁸³ Während in die Berechnung des arithmetischen Mittels sämtliche Werte einfließen, d.h. auch die Extremwerte an den Rändern der Verteilung wird beim Median nur der mittlere Wert der Verteilung der geordneten Rangfolge der Werte betrachtet. Größere Unterschiede zwischen Mittel- und Medianwert deuten auf eine größere Streubreite der einzelnen Wertangaben hin.

Anhang 3 enthält umfassendere Tabellen mit den Ergebnissen für die einzelnen Arbeitsschritte im Ländervergleich.

4.5.2.2 Erfüllungsaufwand und Komplexität bzw. externer Faktor

In der Erhebung wurde nach Anträgen auf Miet- und Lastenzuschuss, mit geringen (gK) und hohen (hK) Komplexitätsgraden differenziert, um abschätzen zu können wie sich externe Faktoren auf den Erfüllungsaufwand auswirken können. Bereits in der Untersuchung der Antragsformulare auf Wohngeld wurde deutlich, dass sich der Umfang an Informationen, die bei der Antragstellung zu geben und einzureichen sind, stark von Fallkonstellation zu Fallkonstellation unterscheiden kann. Diese externen Faktoren können den Erfüllungsaufwand wesentlich beeinflussen.³⁸⁴

Tabelle 14: Erfüllungsaufwand (in Minuten) für die Bearbeitung von Anträgen auf Mietzuschuss mit unterschiedlicher Komplexität nach Arbeitsschritten

	MZ geringe Komplexität		MZ hohe Komplexität	
	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median
Beratung	8,2	5,0	32,5	30,0
Antragsannahme/Registratur/Eingabe in Wohngeldprogramm	12,5	10,0	34,9	30,0
Vollständigkeitsprüfung	7,3	5,0	21,3	15,0
Nachforderungen/Rückfragen stellen	8,3	5,0	25,7	20,0
Durchführung Datenabgleich	19,3	10,0	135,7	45,0
Inhaltliche Überprüfung	10,8	10,0	41,5	30,0
Berechnungen durchführen	9,9	10,0	41,0	30,0
Fehlerkorrektur/Zweitüberprüfung	8,6	5,0	26,0	20,0
Bescheiderstellung	6,5	5,0	19,7	15,0
Zahlungsanweisungen	6,2	5,0	11,3	5,0

Quelle: Eigene Erhebung.

Beim Vergleich der Medianwerte für den Vollzugsaufwand für Anträge auf Mietzuschuss mit unterschiedlicher Komplexität (Tabelle 14) wird sichtbar, dass mit Ausnahme des Arbeitsschritts *Zahlungsanweisung* (5,0 Minuten) sämtliche Werte für Anträge mit hoher Komplexität wesentlich größer sind. Bei Betrachtung des arithmetischen Mittelwerts gilt dies sogar für alle Arbeitsschritte. Bezogen auf die Medianwerte und die einzelnen Arbeitsschritte gibt es bei geringer Komplexität keine besonders großen Unterschiede. Für sechs Arbeitsschritte beträgt der Medianwert 5,0 Minuten, bei vier Arbeitsschritten 10,0 Minuten. Bei hoher Komplexität stellt sich dies dagegen anders dar. *Zahlungsanweisungen* bleibt der am wenigsten zeitaufwändigste Arbeitsschritt (5,0 Minuten), für alle anderen Arbeitsschritte sind die Werte allerdings wesentlich größer als bei Anträgen mit geringerer Komplexität (zweimal 15,0 Minuten, zweimal 20,0 Minuten, viermal 30,0 Minuten und

³⁸⁴ Vgl. hierzu Zeitz (2015).

einmal 45,0 Minuten). Die *Durchführung des Datenabgleichs* stellt bei Verfahren mit hoher Komplexität mit Abstand den zeitaufwändigsten Arbeitsschritt dar (45,0 Minuten).

Tabelle 15: Erfüllungsaufwand (in Minuten) für die Bearbeitung von Anträgen auf Lastenzuschuss mit unterschiedlicher Komplexität nach Arbeitsschritten

	LZ geringe Komplexität		LZ hohe Komplexität	
	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median
Beratung	11,7	10,0	40,0	30,0
Antragsannahme/Registrierung/Eingabe in Wohngeldprogramm	15,1	15,0	41,4	30,0
Vollständigkeitsprüfung	10,7	10,0	29,7	20,0
Nachforderungen/Rückfragen stellen	10,1	10,0	30,4	20,0
Durchführung Datenabgleich	19,6	10,0	136,6	45,0
Inhaltliche Überprüfung	14,3	10,0	52,5	30,0
Berechnungen durchführen	13,2	10,0	49,8	35,0
Fehlerkorrektur/Zweitüberprüfung	10,6	10,0	30,7	20,0
Bescheiderstellung	7,5	5,0	21,0	15,0
Zahlungsanweisungen	6,2	5,0	11,2	5,0

Quelle: Eigene Erhebung.

Ähnliche Ergebnisse wie für den Mietzuschuss lassen sich auch für den Lastenzuschuss feststellen (Tabelle 15). Die Daten deuten insgesamt darauf hin, dass die Anträge auf Lastenzuschuss etwas zeitaufwändiger zu bearbeiten sind als Anträge auf Mietzuschuss. Dies legen die jeweils höheren Medianwerte bei Anträgen auf Lastenzuschuss im Vergleich zu Mietzuschussanträgen nahe. Beim Lastenzuschuss (geringe Komplexität) gibt es nur zwei Aktivitäten mit einem Medianwert von 5,0 Minuten, dagegen sieben Aktivitäten mit 10,0 Minuten und eine Aktivität mit 15,0 Minuten (*Antragsannahme/Registrierung/Eingabe in Wohngeldprogramm*). Bei Lastenzuschussanträgen liegen die Werte für den Zeitaufwand für die unterschiedlichen Aktivitäten einmal bei 5,0 Minuten, einmal bei 15,0 Minuten, dreimal bei 20,0 Minuten, dreimal bei 30,0 Minuten, einmal bei 35,0 Minuten und einmal bei 45,0 Minuten.

Beim Vergleich der verschiedenen Antragstypen wird sichtbar, dass im Durchschnitt der Zeitaufwand, gemessen am Medianwert bei Lastenzuschussanträgen etwas höher ist, wenn auch bei hoher Komplexität die Unterschiede zwischen den Antragstypen nicht mehr ganz so groß sind. Bei geringer Komplexität erweisen sich nach den Medianwerten 5 Arbeitsschritte bei Lastenzuschussanträgen als aufwändiger als bei Mietzuschussanträgen. Bei hoher Komplexität liegen die Medianwerte für immerhin noch zwei Aktivitäten – *Vollständigkeitsprüfung* und *Berechnungen durchführen* – über den entsprechenden Werten für Anträge auf Mietzuschuss.

Aus dem Vergleich des Zeitaufwands für die Bearbeitung von Anträgen mit unterschiedlicher Komplexität lassen sich folgende Schlussfolgerungen ableiten. Die recht

großen Unterschiede bei den Werten für den Zeitaufwand für die Antragsbearbeitung von Anträgen geringer und hoher Komplexität belegen, dass der Erfüllungsaufwand stark von Faktoren beeinflusst wird, die sich der Vollzugsgestaltung und damit den Gestaltungsspielräumen der Vollzugsträger weitgehend entziehen. Eine höhere Komplexität von Anträgen macht sich beim Zeitaufwand für fast alle Vollzugstätigkeiten deutlich bemerkbar. Besonders groß sind die Auswirkungen auf Tätigkeiten wie *Beratung*, der *Durchführung des Datenabgleichs*, *inhaltliche Überprüfung* und dem *Vornehmen von Berechnungen*.

4.5.3 Ähnliche Verwaltungsabläufe und weitgehend gleiche Herausforderungen

Die hohe Regelungsdichte des Wohngeldrechts und seine detaillierten Vorgaben sorgen dafür, dass die Verwaltungsverfahren in den Wohngeldbehörden für viele Arbeitsschritte sehr ähnlich verlaufen. Das in Abschnitt 4.4 schematisch dargestellte Antragsverfahren ist daher in allen Wohngeldbehörden wiederzufinden. Das Wohngeldrecht lässt den Ländern und Kommunen wenig materiellen Gestaltungsspielraum, um bspw. über Standards zu entscheiden oder die Leistungshöhe festzulegen. Der Spielraum der Vollzugsträger bleibt im Wesentlichen auf die Vollzugsorganisation begrenzt.

Diese geringen Spielräume, die das Bundesrecht im Fall des Wohngeldrechts den Ländern lässt, sind ein Grund, weshalb sich die Wohngeldbehörden über die Landesgrenzen hinweg in einer vergleichbaren Lage befinden und mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sind. Die Herausforderungen resultieren weniger aus der Vollzugsgestaltung als vielmehr aus der komplexen Materie und den rechtlichen Rahmen bzw. den rechtlichen Vorgaben. Hierzu zählen vor allem die Komplexität des Wohngeldrechts, die erforderliche Abstimmung mit unterschiedlichen Rechtsbereichen, die häufige Unvollständigkeit eingereichter Anträge und die unzureichende Mitwirkung der am Antragsverfahren beteiligten Personen. Hierdurch entsteht vielfach ein unnötiger und zusätzlicher Erfüllungsaufwand für alle am Vollzug beteiligten Akteure.

Die Landeszugehörigkeit der Wohngeldbehörden spielt bei vielen Aspekten des Vollzugs und im Hinblick auf die in der Erhebung angesprochenen Vollzugsprobleme eine eher untergeordnete Rolle. Bei den nachfolgend diskutierten Prozessschritten und Herausforderungen (Erfassung des Antrags, Unvollständigkeit der Anträge, Anteil der Widersprüche) konnten im Ländervergleich keine größeren Unterschiede zwischen den teilnehmenden Wohngeldbehörden festgestellt werden.

4.5.3.1 Erfassung des Antrags

Bei der Erfassung von Anträgen auf Wohngeld konnten auch bei Unvollständigkeit oder formlosen Anträgen keine Unterschiede zwischen den Ländern, wohl aber zwischen den Wohngeldbehörden, festgestellt werden.

Tabelle 16: Erfassungsart der Anträge

	Häufigkeit	Prozent
Keine Angabe	7	3,5
Bei Antragseingang (auch bei Unvollständigkeit des Antrags)	105	52,2
Nach Vollständigkeit aller Unterlagen	29	14,4
Sonstiges (bitte ausführen)	6	3,0
Unmittelbar bei Eingang des formlosen Antrags	54	26,9
Gesamtsumme	201	100,0

192 Wohngeldbehörden gaben an, dass die Eingabe der Antragsdaten in das Wohngeldprogramm manuell erfolgt. Es kommt somit zu einem Medienbruch, da die Antragsdaten durch die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter manuell eingepflegt werden müssen. Die Führung elektronischer Akten stellt in den Wohngeldbehörden eine Ausnahme dar. Nur 20 der 201 teilnehmenden Wohngeldbehörden gaben an, dass sie elektronische Akten führten. Die zurückhaltende Nutzung von E-Government beim Wohngeld deckt sich mit den Befunden eines Gutachtens zur Nutzung entsprechender Lösungen insgesamt in der öffentlichen Verwaltung.³⁸⁵

4.5.3.2 Herausforderung unvollständige Anträge

Eine weitere Gemeinsamkeit der Wohngeldbehörden gibt es in Bezug auf das Problem des hohen Anteils unvollständiger Anträge und unvollständig eingereichter Unterlagen bei der Antragstellung.

Tabelle 17: Anteil unvollständiger Anträge

	Häufigkeit	Prozent
Keine Angabe	7	3,5
Sehr gering (weniger als 25% der Fälle)	7	3,5
Gering (zwischen 25% bis unter 50% der Fälle)	28	13,9
Hoch (zwischen 50% bis unter 75% der Fälle)	66	32,8
Sehr hoch (mehr als 75% der Fälle)	93	46,3
Gesamtsumme	201	100,0

Mehr als Dreiviertel (79,1%) der teilnehmenden Wohngeldbehörden bewerten den Anteil unvollständiger Anträge als hoch bzw. sehr hoch. Vollständige Angaben im Antrag und vollständig eingereichte Unterlagen und Belege seien in der Vollzugspraxis eher die Ausnahme als die Regel. Durch die Unvollständigkeit der Anträge entstehen zusätzliche Interaktionsnotwendigkeiten bei der Antragstellung, die alle daran beteiligten Akteure

³⁸⁵ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2015): E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg.

zusätzlich belasten. Dies Befund der Erhebung steht in Widerspruch mit der sogenannten Vollständigkeitsannahme bei der Gesetzesfolgenabschätzung, bei der davon ausgegangen wird, dass die Normadressaten den Rechtsvorschriften wie vorgesehen nachkommen und alle, „die einer Verpflichtung unterliegen, dieser Pflicht auch nachkommen.“³⁸⁶ Die Vollständigkeitsannahme impliziert, dass Anträge vollständig sind und alle Nachweispflichten erfüllt werden. In der Verwaltungs- und Vollzugspraxis ist diese Annahme allerdings kaum erfüllt. Nach den Angaben der Wohngeldbehörden lässt sich bilanzieren, dass sämtliche Angaben und Belege, die fehlen könnten, tatsächlich in der Praxis häufig fehlen. Am häufigsten fehlen Nachweise über das Einkommen der Empfängerhaushalte. Hierzu zählen Arbeitsverträge, Verdienstbescheinigung, Erklärungen über Kapitalerträge, Nachweise über die Höhe der Bruttorenten, Rentenänderungsmitteilungen, Nachweise über geringfügige Beschäftigungen, Belege über die Einkommen des Partners und der Kinder (z.B. Ferienjob, Unterhaltseinkünfte), Kindergeldnachweise, Nachweise über erhöhte Werbungskosten oder Angaben über die Unterstützung von Verwandten oder Freunden.

4.5.3.3 Anteil der Widersprüche

Auch hinsichtlich der Situation der Wohngeldbehörden in Bezug auf Widersprüche konnten sich im Ländervergleich keine Besonderheiten feststellen lassen. Widersprüche gegen den Wohngeldbescheid kommen in der Regel nur selten vor. Fast 90% der teilnehmenden Wohngeldbehörden geben an, d.h. in weniger als 5% der Fälle Widerspruch gegen einen Wohngeldbescheid ergeht. Auch wenn der prozentuale Anteil insgesamt gering ist, kann die absolute Zahl der Widersprüche in großen Wohngeldbehörden recht hoch sein. Das Problem hierbei ist, dass die Bearbeitung dieser Fälle mit einem hohen Zeitaufwand einhergeht und wiederum zusätzliche Interaktionsbedarfe entstehen, selbst wenn in vielen Fällen den antragstellenden Personen abgeholfen werden kann und der Widerspruch daraufhin zurückgezogen wird. Auch hier gilt, dass Widersprüche unter der Vollständigkeitsannahme nicht vorkommen dürften, d.h. wenn sich alle Normadressaten in der Tat so verhielten, wie es die rechtlichen Vorgaben vorsehen

Tabelle 18: Anteil der Widersprüche

	Häufigkeit	Prozent
Keine Angabe	13	6,5
in weniger als 5% der Fälle	174	86,6
bei zwischen 5% und 10% der Fälle	13	6,5
in mehr als 10% bis zu 25% der Fälle	1	0,5
Gesamtsumme	201	100,0

³⁸⁶ Statistisches Bundesamt (2014), S. 14.

Einige Wohngeldbehörden aus Niedersachsen wiesen im Zusammenhang mit Widersprüchen darauf hin, dass es das Verfahren des Widerspruchs dort nicht (mehr) gibt. Dies weist darauf hin, dass es unterschiedliche Regelungen bzgl. der Widerspruchsverfahren in den Ländern gibt. Kein Unterschied besteht zwischen den Ländern allerdings dahingehend, dass Widersprüche vergleichsweise selten vorkommen.

4.5.4 Unterschiede beim Vollzug des Wohngeldrechts zwischen den Ländern und Kommunen

Trotz weitgehend gleicher Verwaltungsabläufe in den Wohngeldbehörden, konnten in der Untersuchung bei einigen Arbeitsschritten gleichwohl Unterschiede zwischen den Wohngeldbehörden und den verschiedenen Ländern beim Vollzug des Wohngeldes festgestellt werden. Damit wird der im Zwei-Ebenen-Modell beschriebene Faktor *T*, der für die Spielräume der vollziehenden Akteure bei der Vollzugsgestaltung steht, sichtbar.

Das Wohngeldrecht kann als strikt durchreguliert angesehen werden. Die Regelungsdichte des Wohngeldgesetzes (WoGG) und der daran anknüpfenden untergesetzlichen Vorschriften wie Wohngeldverordnung (WoGV) und Wohngeld-verwaltungsvorschrift (WoGVwV) lassen den Wohngeldbehörden faktisch keine großen Spielräume für Ermessensentscheidungen und Entscheidungen über die Vollzugsgestaltung. Die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Wohngeld sind bis ins Kleinste geregelt. Neben die tief in den Vollzug eingreifende rechtliche Steuerung durch die bundesrechtlichen Vorgaben tritt eine umfassende (informale) Steuerung durch Rundschreiben und Erlasse des zuständigen Bundesressorts. Diese Steuerung wird von den Wohngeldbehörden beachtet und trägt zu einer Vereinheitlichung des Verwaltungsvollzugs bei. Die den Ländern unter Berücksichtigung dieser vollzugssteuernden Eingriffe verbleibende Rolle als „Vollzugslabore“ wird an den nachfolgend dargestellten Punkten deutlich.

4.5.4.1 Verortung der Wohngeldbehörden und der Fachaufsicht

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Ländern besteht bei der Verortung der Wohngeldbehörden. Die Länder regeln die Zuständigkeit zumeist in Ausführungsgesetzen oder in Gesetzen oder Verordnungen zu Gebiets- und Funktionalreformen. Die Länder beantworten die Frage unter Beachtung der örtlichen Gegebenheiten der Verortung recht unterschiedlich. Manche Länder verorten die Wohngeldbehörden bei den Landkreisen, den kreisfreien und größeren kreisangehörigen Gemeinden. Andere Bundesländer haben die Wohngeldbehörden an die Gemeinden oder übertragen. Die Festlegung der Verortung der Wohngeldbehörden beeinflusst die Anzahl der Wohngeldbehörden in den einzelnen Ländern. Bezogen auf die Einwohnerzahl am Jahresende 2014 ergibt sich folglich eine starke Streuung bei der Einwohner-je-Wohngeldbehörde-Relation. Während in Mecklenburg-Vorpommern eine Wohngeldbehörde statistisch für 14.278 Einwohnerinnen und Einwohner

zuständig ist, liegt das Verhältnis im Saarland bei 164.839 Einwohnerinnen und Einwohner je Wohngeldbehörde. Eine saarländische Wohngeldbehörde wäre damit für mehr zehnmal so viele Einwohner zuständig als eine Behörde in Mecklenburg-Vorpommern. Allerdings beträgt der Anteil der Wohngeldempfängerhaushalte allen Haushalten in Mecklenburg-Vorpommern ein Vielfaches des entsprechenden Anteils im Saarland (2,5% im Vergleich zu 0,7%). Daneben ist auch die Bevölkerungsdichte im Saarland mehr als fünfmal so hoch wie in Mecklenburg-Vorpommern (385 Einwohner vs. 69 Einwohner je km²).

Im Rahmen der Erhebung lassen sich die Folgen der Verortungsfestlegungen insbesondere an der Größe der Wohngeldbehörden (Anzahl der Mitarbeiter, Anzahl bearbeiteter Anträge) festmachen. Die Größe der Wohngeldbehörden streut deutlich, die Anzahl der Mitarbeiter je Wohngeldbehörde reicht von 0 bis 44 (Abbildung 11), die Anzahl der in 2014 bearbeiteten Wohngeldanträge je Wohngeldbehörde von 61 bis 21.825 (Abbildung 12). Entsprechend unterschiedlich stellt sich auch die Relation der Anträge je Mitarbeiter (VZÄ) in den Behörden dar (Abbildung 13).

Abbildung 11: Histogramm Anzahl der Mitarbeiter (VZÄ) je Wohngeldbehörde

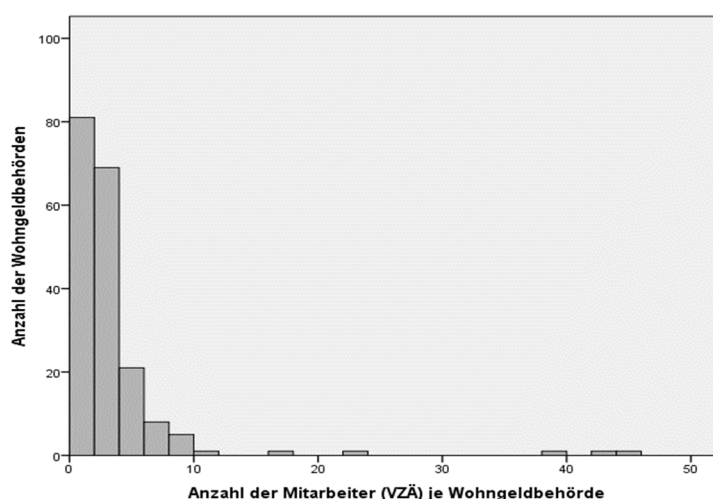


Abbildung 12: Anzahl der bearbeiteten Wohngeldanträge je Wohngeldbehörde

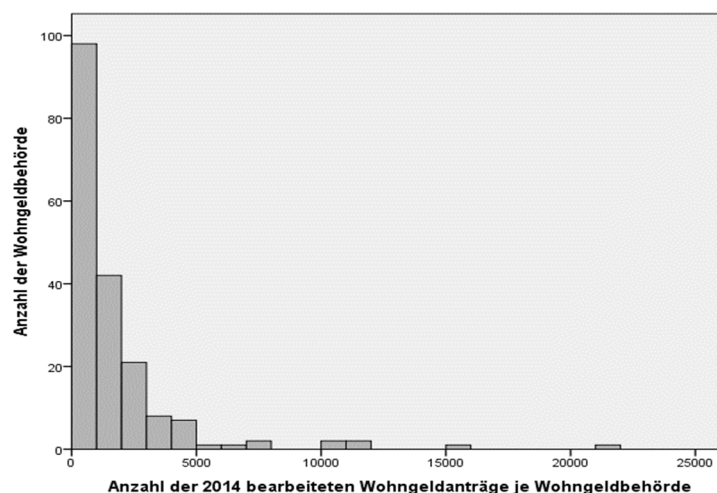
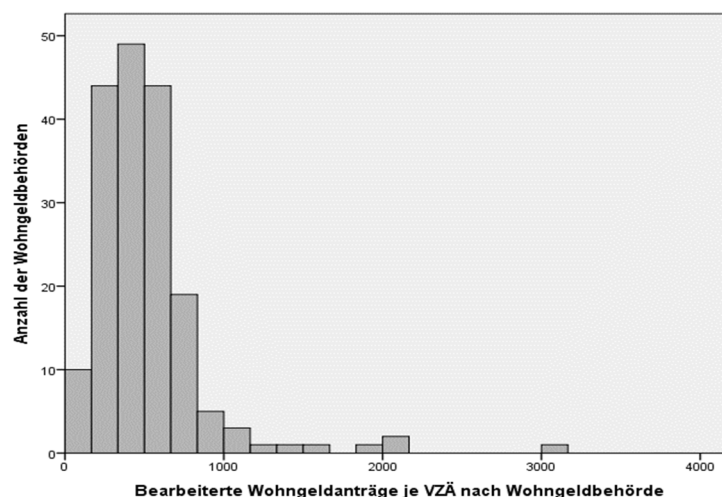


Abbildung 13: Wohngeldanträge je Mitarbeiter nach Wohngeldbehörde



Doch nicht nur bei der Übertragung der Funktion der Wohngeldbehörde an die kommunalen Gebietskörperschaften bestehen Unterschiede, sondern auch im Hinblick auf die Zuordnung der Wohngeldbehörde zu den Abteilungen, Dezernaten oder Ämtern innerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaften. Die Verortung der Wohngeldbehörde stellt einen Abwägungsprozess zwischen Bürgernähe auf der einen Seite und Skaleneffekten auf der anderen Seite dar und hat Auswirkungen auf den Erfüllungs- und Vollzugsaufwand der Normadressaten. Es besteht hierbei eine wechselseitige Beziehung. Es geht um die Distanz der Wohngeldbehörde zu den Bürgerinnen und Bürger und die Frage, welchen Anteil die Bürger oder die Verwaltungen an den Kosten der Distanz trägt (z.B. Wegekosten). Eine größere Nähe zu den Bürgerinnen und Bürger kann die Wegekosten reduzieren, andererseits entstehen aber der öffentlichen Hand Kosten für eine möglichst flächendeckende örtliche Präsenzen. Dabei muss vor allem eine angemessene und wirtschaftliche Mindestauslastung der Wohngeldbehörden sichergestellt werden.

Im Bereich der Zuständigkeiten sind in verschiedenen Ländern in jüngerer Vergangenheit Änderungen zu beobachten. Ein Beispiel ist Bayern. Dort sind zum 1. Januar 2015 Zuständigkeitsänderungen beim Wohngeld eingeführt worden, die vorsehen, dass Wohngeldanträge direkt bei den über die Anträge entscheidenden Landratsämtern und kreisfreien Städten einzureichen sind. Sofern bei kreisangehörigen Gemeinden noch Anträge eingehen, werden sie unbearbeitet an die Wohngeldbehörden in den Landratsämtern weitergeleitet. Die Prüfung der melderechtlichen Daten erfolgt dann durch die Wohngeldbehörde selbst. Durch den unmittelbaren Eingang der Anträge bei der Behörde, die zu entscheiden hat, soll eine zügigere Bearbeitung und eine Verkürzung des Verfahrens erreicht werden. Den Gemeinden wird allerdings empfohlen aus Gründen der Bürgerfreundlichkeit weiterhin Antragsformulare vorzuhalten.

4.5.4.2 Antragsformulare

Die Darstellung des Antragsverfahrens in Abschnitt 4.4 hat die zentrale Bedeutung des Antrags auf Wohngeld für das Wohngeldverfahren und den Vollzug des Wohngeldgesetzes deutlich gemacht. Der Antrag ist Ausgangspunkt und Anlass für die wesentlichen Vollzugstätigkeiten der Wohngeldbehörden. Die Trennung von Rechtsetzung durch den Bund und die Vollzugskompetenz der Länder macht sich im Fall des Wohngeldes u.a. bei der Gestaltung der Antragsformulare bemerkbar.

Der Bund hat bislang kein einheitliches Antragsformular entwickelt und die Nutzung verbindlich vorgegeben. Hierin besteht ein Unterschied des Vollzugs des Wohngeldes im Vergleich zu anderen Gesetzen, die wie das Elterngeldgesetz oder das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) im Wege der Bundesauftragsverwaltung vollzogen werden und bei denen es vereinheitlichte Formulare gibt. Beim Wohngeld setzen die Länder die Antragsformulare dagegen unterschiedlich um. Im Rahmen des Projektes konnte beim Vergleich der Antragsformulare eine Reihe von Unterschieden zwischen den Ländern festgestellt werden. Sie unterscheiden sich vor allem bei Struktur und Aufbau, an einigen Stellen aber auch im Hinblick auf die Informationsverlangen.³⁸⁷ Die Formulare einiger Länder sind jedoch zu einem sehr hohen Grad aneinander angeglichen, da bei der Gestaltung kooperiert wurde.

Die strukturellen Unterschiede bestehen darin, ob die Formulare sowohl als Erst- als auch als Weiterleistungs- und/oder Erhöhungsantrag genutzt werden können. In den meisten Ländern ist dies so umgesetzt. Einige wenige Länder haben spezielle Formulare für Weiterleistungs- und Erhöhungsanträge, die einen deutlich geringeren Umfang an Seiten und Fragen haben wie Erstanträge. Der Anträge unterscheiden sich zwischen Ländern auch darin, welche Angaben Bestandteil des Hauptantragsformulars sind und ob und wenn ja, welche weiteren Angaben in Anlagen zum Antragsformular (z.B. Angaben zum Einkommen, zur Miete etc.) zu machen sind. Die meisten Länder geben für Miet- und Lastenzuschuss jeweils separate Antragsformulare heraus. In Sachsen gibt es allerdings ein Formular, dass sowohl für die Beantragung eines Miet- als auch eines Lastenzuschusses verwendet wird. Es umfasst daher im Vergleich zu den Formularen anderer Länder mehr Fragen und ist mit 9 Seiten das umfangreichste Antragsformular.

Die inhaltlichen Unterschiede zwischen den Formularen beschränken sich vorwiegend auf die Darstellung der Anspruchsvoraussetzungen, die Erhebung der Daten zum Einkommen (vorgegebene Einkommensarten, Spezifizierungsmöglichkeiten für die Frequenz des Einkommenszugangs), auf die Fragen nach den Vermögensverhältnissen des Haushalts, die Erläuterungen und die Verpflichtungserklärungen.

³⁸⁷ Siehe Zeitz (2015).

Die unterschiedliche Gestaltung der Antragsformulare dürfte durchaus zu Unterschieden im Zeitaufwand für das Ausfüllen führen. Eine Stoppuhr-Messung für das Ausfüllen der Formulare und bestimmte standardisierte Fallkonstellationen für Musterhaushalte wurde allerdings nicht vorgenommen, da der Zeitaufwand stark von persönlichen Faktoren der ausfüllenden Personen abhängen dürfte (wie z.B. die Erfahrungen beim Ausfüllen amtlicher Formulare, Verständnis von Amtssprache), die nicht unmittelbar mit der Gestaltung der Formulare zusammenhängen. Da diese subjektiven Faktoren empirisch nur schwer von den Effekten der reinen Antragsgestaltung abgegrenzt werden können, wären entsprechende Verzerrungen von Ergebnissen selbst bei vielen Testpersonen nicht auszuschließen gewesen.

4.5.4.3 Softwarelösungen

Die Vielfalt der genutzten unterschiedlichen Softwaresysteme ist ein überraschendes Ergebnis der Untersuchung. Es konnte eine Vielzahl unterschiedlicher eingesetzter Softwaresysteme ermittelt werden. Sie umfassen (nach Häufigkeit sortiert) die Programme Dialogisiertes Wohngeldverfahren (DiWo) (52x), WGplus (26x), OK.WOBIS (20x), IKOL-WG (11x), public marius bzw. pmWohngeld (10x), CZ Wohngeld (10x), Kommunal Wohngeld 2009 (9x) sowie die Anwendungen PROSOZ/W, Care4 für Wohngeldstellen, Thüringer Wohngeldverfahren und WG-Online.

Es gibt Länder, in denen landesweit nur eine einzige bzw. eine einheitliche Softwarelösung zur Anwendung kommt. Dies ist der Fall in Baden-Württemberg (DiWo), im Saarland (Care4), in Sachsen und Sachsen-Anhalt (jeweils DiWo). In anderen Ländern kommen in den Wohngeldbehörden unterschiedliche Softwaresysteme zum Einsatz. Einige Softwarelösungen werden ausschließlich in den Wohngeldbehörden eines Landes eingesetzt und können daher als Insellösungen bezeichnet werden. Hierzu zählen bestimmte Anwendungen in Niedersachsen (LSKN Niedersachsen, pmWohngeld (GovConnect), nds- bzw. izn-Wohngeld), *Care4* im Saarland, *Kommunal Wohngeld 2009* in Mecklenburg-Vorpommern und *WG-Online* in Nordrhein-Westfalen. Das Thüringer Wohngeldverfahren wird zwar derzeit in allen Thüringer Wohngeldbehörden eingesetzt, es handelt sich dabei jedoch um die brandenburgische Softwarelösung mit thüringenspezifischen Anpassungen. In einigen anderen Fällen erfolgt der Einsatz der Softwarelösung hauptsächlich in einem Bundesland und nur vereinzelt wird die Software auch in anderen Ländern genutzt. Es gibt aber auch Softwarelösungen, die länderübergreifend zum Einsatz kommen. Dazu gehören neben DiWo die Softwarelösungen IKOL-WG, OK.WOBIS und PROSOZ/W. In Ländern wie Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein werden landesweit in den Wohngeldbehörden jeweils mehr als drei unterschiedliche Systeme eingesetzt. Einige Länder geben den Wohngeldbehörden vor, eine bestimmte Software zu nutzen und räumen im Gegenzug Mitspracherechte bei der Entwicklung der Software ein.

Die Erhebung und die Interviews konnten zeigen, dass es keine eindeutig beste Softwarelösung gibt. Insgesamt waren die Wohngeldbehörden mit den bei ihnen eingesetzten Softwarelösungen zufrieden, wenn auch einige Wohngeldbehörden vereinzelt auf Probleme bei der von ihnen genutzten Software hingewiesen haben. Für den Erfüllungsaufwand konnten auf Basis der Erhebungen keine signifikanten Unterschiede festgestellt werden, die sich auf die Nutzung bestimmter Softwarelösungen zurückführen lassen. Dies liegt auch daran, dass sich die programmtechnische Verarbeitung von Wohngeldanträgen kaum zwischen den verwendeten Softwarelösungen unterscheidet.

4.5.4.4 *Organisationsstrukturen in Wohngeldbehörden*

Eine Konsequenz der Verortungsfestlegung und der daraus folgenden Varianz bei der Größe der Wohngeldbehörden sind Unterschiede bei den Organisationsstrukturen. Auch bei der organisatorischen Zuordnung der Wohngeldstelle innerhalb der kommunalen Verwaltungen lassen sich Unterschiede feststellen. Dies betrifft die Ansiedlung bzw. Zuordnung der Wohngeldstelle zu den verschiedenen Stellen, Ämtern oder Behörden der zuständigen und verantwortlichen Gebietskörperschaften bzw. Gemeinden und Gemeindeverbänden (wie z.B. einem Amt für soziale Angelegenheiten, dem Sozialamt, einem Amt für Wohnungswesen, einem Wohnfindungsamt, einem Amt für Bauförderung etc.). Es kommt vor, dass die für das Wohngeld zuständige Stelle oder Behörde in einigen Ländern weitere Aufgaben wahrnimmt. Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter decken dann neben dem Wohngeld auch andere Sach- und Fachgebiete ab. Dies kann vor allem in kleineren Verwaltungen der Fall sein und in Ländern, in denen die Wohngeldbehörde auf Gemeinde- oder Ämterebene verortet sind. In größeren Kommunen gibt es in der Regel reine Wohngeldstellen. Einige Wohngeldstellen berichteten auch davon, dass sie auch Anträge auf Bildungs- und Teilhabeleistungen bearbeiten.³⁸⁸

Im Rahmen der Interviews konnten Unterschiede bei der Organisation der Behörden festgestellt werden. Diese betreffen z.B. die Öffnungs- und Sprechzeiten sowie vorgesehene Zeiten für Vorsprachen nach Termin, die Zuordnung von antragstellenden Personen auf die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter sowie die interne Struktur und Arbeitsteilung (z.B. die Aufteilung von Fallgruppen oder bestimmten Aufgaben und die Bearbeitung besonderer Fallgruppen wie Studierende, die Bearbeitung von Widersprüchen oder Rückforderungen usw.). Die Entscheidungen über diese organisatorischen Fragen und die behördeninterne Arbeitsteilung treffen die Wohngeldbehörden selbst. Es gab bei einer Befragung den Hinweis, dass die Kommune über die Bündelung bestimmter Aufgaben entschieden habe und dabei über die Einwände der Wohngeldbehörde hinweggegangen sei, in dem sie das

³⁸⁸ Einen Rechtsanspruch auf Leistungen des Bildungspakets haben Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die Arbeitslosengeld II, Sozialgeld oder Sozialhilfe erhalten oder deren Eltern den Kinderzuschlag oder Wohngeld beziehen.

Bürgerbüro als erste Anlaufstelle für wohngeldberechtigte Personen bestimmt hatte, während die Wohngeldbehörde als reines Back-Office fungieren sollte. Über die personelle Ausstattung der Behörden wird von den Kommunen im Rahmen der Personal- und Organisationshoheit entschieden. Personalbedarfe werden in der Regel von den Wohngeldbehörden an die Kommune kommuniziert, die dann über die Stellenzuordnungen entscheidet.

In den meisten befragten Wohngeldbehörden gibt es eine feste Mitarbeiterzuordnung, die sich alphabetisch nach dem Anfangsbuchstaben des Nachnamens der antragstellenden Personen richtet. Dort erfolgt die Bearbeitung zumeist aus einer Hand, d.h. der komplette Antragsprozess bzw. die vollständige Sachbearbeitung liegt in den Händen einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters. In einigen größeren Wohngeldbehörden werden dagegen einzelne Arbeitsschritte getrennt und es gibt keine feste Zuordnung über die gesamte Sachbearbeitung mehr. Dort erfolgen die Herausgabe von Anträgen, die Beratung und Entgegennahme und ggf. die Vollständigkeitsprüfung unabhängig von der konkreten Sachbearbeitung. Der Fall wird später (z.B. nach Vollständigkeit aller Unterlagen) an die Sachbearbeitung weitergeleitet.

Bzgl. der Sprech- und Öffnungszeiten lassen sich verschiedene Modelle differenzieren. Antragstellende Personen konnten in den Wohngeldbehörden entweder jederzeit (z.B. im Bürgerbüro) oder aber nur zur bestimmten Zeiten nach Terminabsprache vorsprechen. Es gab auch Mischmodelle, bei denen Publikumsverkehr und Sachbearbeitung getrennt organisiert wurden und die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zeitweise für den einen oder den anderen Bereich eingesetzt wurden. Damit wird zum einen gewährleistet, dass antragstellende Personen „offene Türen“ vorfinden, das aber gleichzeitig Zeiten für eine ungestörte und ununterbrochene Sachbearbeitung zur Verfügung stehen. In manchen Behörden gab es eine zentralisierte Aktenverwaltung, um einen Zugriff auf den Wohngeldfall auch durch nicht unmittelbar mit der Sachbearbeitung betraute Personen in der Wohngeldbehörde zu ermöglichen, etwa für die Nachreichung von Unterlagen.

In einigen größeren Wohngeldbehörden gab es eine aufgabenbezogene Zuordnung einzelner Sachbearbeiter zu bestimmten Tätigkeiten oder Fallgruppen wie die Durchführung des Datenabgleichs, die Bearbeitung von Rückforderungen, Anträgen auf Lastenzuschuss, die Bearbeitung komplizierterer Fälle wie von Mischhaushalten, Studierenden oder Gewerbetreibenden und die Durchführung von Überprüfungen. Diese Sachbearbeiter waren von der regulären Fallbearbeitung ausgenommen und widmeten sich den Spezialfällen. Solche Zuordnungen sind aber nur in größeren Wohngeldbehörden realisierbar, insofern bestimmt die Größe einer Wohngeldbehörde auch die Möglichkeiten der Arbeitsorganisation.

4.5.4.5 Durchführung Datenabgleich

Bei der Durchführung des Datenabgleichs gab es unterschiedliche Antworten der Wohngeldbehörden bzgl. der Art und Weise des Datenabgleichs.

Tabelle 19: Durchführung Datenabgleich

	Häufigkeit	Prozent
Keine Angabe	6	3,0
Automatisiert	141	70,1
Manuell	40	19,9
Sonstiges (bitte ausführen)	14	7,0
Gesamtsumme	201	100,0

Die meisten Wohngeldbehörden (141) gaben demnach an, dass der Datenabgleich automatisiert erfolgt. Allerdings teilten 40 Wohngeldbehörden mit, dass sie den Datenabgleich manuell durchführten. Weitere 14 wählten die Antwortoption „sonstiges“ aus. Diese Wohngeldbehörden erläuterten, dass es einen automatisierten Datenabgleich gebe, sie aber in vielen Fällen weitere manuelle Überprüfungen der Daten vornehmen müssten. Zudem gab es vereinzelte Hinweise darauf, dass sich die Abdeckung des automatisierten Datenabgleichs zwischen den Ländern und Wohngeldbehörden an einzelnen Punkten unterscheidet. Die Durchführung des Datenabgleichs fällt in die Zuständigkeit der Länder. Während der Umfang des Datenabgleichs über alle Länder gleich ist, so gab es zum Zeitpunkt der Erhebungen doch einen unterschiedlichen Erfahrungs- und Umsetzungsstand in den einzelnen Ländern. Der Abgleich wurde in den einzelnen Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit unterschiedlichem Umfang eingeführt, weshalb die Wohngeldbehörden teilweise Problemwahrnehmungen hatten, die noch auf bestehende Umsetzungsprobleme schließen ließen.

In Baden-Württemberg hatte man den Datenabgleich nach Auskunft einer Wohngeldbehörde 2008 eingeführt, der zu diesem Zeitpunkt allerdings nur Kapitalerträge und Leistungen nach SGB II umfasste. 2015 habe man den Datenabgleich in einem zweiten Schritt auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, Leistungen nach dem SGB XII und Rentner ausgedehnt. In Nordrhein-Westfalen wurde der Datenabgleich 2006 eingeführt. Einige Wohngeldbehörden berichteten in der Erhebung davon, dass sie noch Altfälle abwickelten, die aus dem erstmaligen Datenabgleich stammten. Dabei werden rückwirkend Zinserträge sowie nicht gemeldete Arbeitsaufnahmen sichtbar, die bei der Antragstellung nicht angegeben wurden. In einzelnen Wohngeldbehörden überstiegen die Rückforderungen aufgrund des einmaligen (rückwirkenden) Datenabgleichs zeitweise die laufenden Wohngeldauszahlungen. Das Verhältnis von Aufwand und Ertrag beim Datenabgleich und daran anknüpfenden Forderungseinzugs stehe nach Auskunft vieler Wohngeldbehörden oft in keinem Verhältnis.

Ein geringer Anteil von Wohngeldbehörden (15%) berichtete von Problemen bei der Durchführung des automatisierten Datenabgleichs. Dabei berichteten mit einem Anteil von rund 27% überdurchschnittlich viele Wohngeldbehörden der an der Befragung teilnehmenden Behörden aus Baden-Württemberg von Problemen. Dies könnte damit in Zusammenhang stehen, dass dort die Einführung vergleichsweise spät und in unterschiedlichen Stufen erfolgte, so dass die Erfahrungen in den Wohngeldbehörden noch nicht besonders weit zurückreichten und dort u.U. noch Übergangsprobleme bestanden.

Wenn Probleme im Zusammenhang mit dem Datenabgleich genannt wurden, dann bezogen sie sich vor allem auf die Zusammenarbeit mit den Jobcentern. Daneben werden die Ungenauigkeit der Daten und Angaben kritisiert, bspw. eine fehlende Differenzierung zwischen Antragstellung auf und tatsächlichem Bezug von Leistungen nach SGB II. Es wird auch von zeitversetzt übermittelten Daten von Einnahmen, die bereits berücksichtigt sind, berichtet, die regelmäßig eine nochmalige Überprüfung der Daten erforderlich machen. Zur Klärung der Fälle sei häufig eine Kontaktaufnahme mit den Jobcentern erforderlich, die aber zum Teil nur schwer zu erreichen wären und nur sehr verzögert reagierten. Die Problembeschreibungen machen deutlich, dass es sich bei den Problemen einmal mehr überwiegend um Schnittstellenprobleme zwischen den verschiedenen Normadressaten bzw. Vollzugsträgern handelt.

4.5.4.6 Anwendung des Vier-Augen-Prinzips

Fast alle Wohngeldbehörden (89,1%) geben an, dass eine Vier-Augen-Prüfung der Anträge erfolgt. Die 15 Wohngeldbehörden, die in der Erhebung angaben, keine Zweitprüfung durchzuführen, konzentrieren sich auf die Länder Baden-Württemberg (9)³⁸⁹, Bayern (3) und Niedersachsen (3).

Unterschiede zwischen den Ländern bestehen beim Umfang der Prüfungen. Werden alle Anträge geprüft oder erfolgt die Prüfung stichprobenartig und/oder werden nur bestimmte Fälle zufällig oder nach bestimmten festgelegten Kriterien ausgewählt? Auch die Tiefe der Überprüfung ist unterschiedlich. Es ist aber häufig nicht klar abzugrenzen, ob die Unterschiede auf Landesvorgaben oder aber die Praxis in den einzelnen Wohngeldbehörden zurückzuführen sind.

Es lassen sich grob zwei Modelle in der Vollzugspraxis differenzieren:

In vielen Wohngeldbehörden gibt es die Regel, dass eine Zweitprüfung grundsätzlich in allen Fällen erfolgt. In anderen Wohngeldbehörden finden Prüfungen dagegen auf Stichprobenbasis statt. Die Fälle werden meistens zufällig ausgewählt (z.B. Zufallsauswahl durch die Wohngeldsoftware) oder nach bestimmten Kriterien wie bspw. eine bestimmte

³⁸⁹ Das zuständige Ministerium in Baden-Württemberg teilte mit, dass alle Wohngeldbehörden Gegenprüfungen vornehmen.

Wohngeldhöhe die Schwierigkeit oder Komplexität eines Wohngeldfalls. Manche Wohngeldbehörden berichten von eigenen Regelungen wie z.B. die Prüfung aller Erstanträge durch Vorgesetzte oder Abteilungsleiter, stichprobenartigen Überprüfungen durch den Sachgebietsleiter vor Durchführung der Wohngeldauszahlungen, gesonderte Prüfungen durch die Amtsleitung bei Auszahlungen ab einer bestimmten Höhe und Überprüfungen der bearbeiteten Anträge neuer Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter während der Einarbeitungszeit und bei Rückrechnungen.

Zum Umfang der Stichproben für die Zweitprüfung gab es unterschiedliche Angaben. Die meisten Wohngeldbehörden, die DiWo einsetzen, gaben einen Stichprobenumfang von 10% an. Dieser Stichprobenumfang geht auf Vorgaben des Landes zurück. Andere in der Erhebung genannte Stichprobengrößen waren 5% und 50% der Fälle. Einige Wohngeldbehörden beriefen sich auf Vorgaben ihres Landes, nach denen jeder Antrag von einer zweiten Person autorisiert werden müsste. In den meisten Ländern scheint es laut den teilnehmenden Behörden einheitliche Vorgaben für die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips und die Zweitprüfungen zu geben. Im Rahmen der Erhebung ergaben sich aber vereinzelte Hinweise, dass in einigen wenigen Fällen Wohngeldbehörden von den Vorgaben ihres Landes nach unten oder nach oben abweichen.

4.5.4.7 Bescheiderstellung, Druck und Versand

Auch in Bezug auf die Prozesse *Bescheiderstellung*, *Druck* und *Versand* der Bescheide konnten Unterschiede zwischen den teilnehmenden Wohngeldbehörden identifiziert werden. Die Länder unterscheiden sich darin, ob diese Tätigkeiten dezentral, d.h. durch die Wohngeldbehörde oder aber zentral aus einer Hand durch eine zentrale Einrichtung im Land ausgeführt werden. Es gibt aber auch Zwischenformen, bei denen zwar der Druck durch eine zentrale Stelle erfolgt, der Bescheid jedoch nicht direkt an die Wohngeldempfängerhaushalte gesendet wird, sondern von der Wohngeldbehörde.

Tabelle 20: Bescheiderstellung, Druck und Versand³⁹⁰

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Dezentrales Verfahren: Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern (seit 1. Januar 2016), Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein. • Zentrales Verfahren: Nordrhein-Westfalen • Mischverfahren: Brandenburg, Thüringen |
|---|

Der überwiegende Teil der befragten Wohngeldbehörden (rund 60%) erstellt und druckt den Bescheid selbst. 20 Wohngeldbehörden geben an, dass der Bescheid sowohl von ihr, aber auch durch einen zentralen Dienstleister erstellt werden kann. In Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein wird der Bescheid überwiegend

³⁹⁰ Die Antworten der Wohngeldbehörden aus Sachsen und Sachsen-Anhalt waren nicht eindeutig und lassen sich daher nicht klar einer Kategorie zuordnen.

von den Wohngeldbehörden selbst erstellt, gedruckt und versendet. In Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen erfolgt die Erstellung des Bescheides durch zentrale Dienstleister wie IT.NRW oder das Thüringer Landesrechenzentrum (TLRZ). Für Mecklenburg-Vorpommern gibt es unterschiedliche Angaben: Einige Wohngeldbehörden gaben an, den Bescheid selbst zu erstellen und zu drucken, andere teilten mit, ihn von einem Dienstleister (KSU Soft) erstellen zu lassen.³⁹¹

Die Erstellung und der Druck des Bescheides liegen zumeist in einer Hand. Einige Wohngeldbehörden aus Nordrhein-Westfalen wiesen darauf hin, dass zwar die Originalbescheide zentral gedruckt werden, sie aber die Option haben, eine Kopie bzw. Durchschrift für die Wohngeldakte auszudrucken. Dies ist auch in Sachsen-Anhalt möglich. In Nordrhein-Westfalen sendet IT.NRW die ausgedruckten Wohngeldbescheide direkt an die antragstellenden Personen. In Thüringen und Brandenburg erfolgt der Endversand der Bescheide an die antragstellenden Personen durch die Wohngeldbehörde, die den Bescheid und die darin enthaltenen Angaben prüft.

4.5.4.8 Rechen- und Zahlläufe

Zwischen den Ländern gibt es auch Unterschiede bei den Rechen- und Zahlläufen.

Tabelle 21: Frequenz der Rechen- und Zahlläufe

	Häufigkeit	Prozent
Keine Angabe	6	3,0
Einmal im Monat	144	71,6
Zweimal im Monat	29	14,4
Sonstige Frequenz (bitte spezifizieren)	22	10,9
Gesamtsumme	201	100,0

In Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein gab es zum Zeitpunkt der Erhebung einen Zahllauf im Monat, in Brandenburg und in Thüringen dagegen monatlich zwei.³⁹² In Bayern und Niedersachsen gibt es ein heterogenes Bild.

³⁹¹ Seit 1. Januar 2016 drucken die Wohngeldbehörden dort die Bescheide grundsätzlich selbst aus.

³⁹² In Nordrhein-Westfalen gibt es seit dem 1. Januar 2016 zwei Rechenläufe im Monat.

Tabelle 22: Rechen- und Zahläufe in den Ländern nach Frequenz

- **Ein Zahllauf:** Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein.
- **Zwei Zahläufe:** Brandenburg, Nordrhein-Westfalen (seit 1. Januar 2016), Thüringen
- **Sonstige Frequenz:** Niedersachsen, Bayern

In Bayern gaben 9 Wohngeldbehörden einen Zahllauf und 13 Wohngeldbehörden zwei Zahläufe im Monat an. Die bayrischen Wohngeldbehörden stoßen die Zahlungen selbst an und können die Anzahl der Zahläufe selbst bestimmen und damit flexibel reagieren. In Niedersachsen gaben 22 von 45 Wohngeldbehörden an, dass eine sonstige Frequenz vorliegt. Dort äußerten 20 Wohngeldbehörden, dass es bei ihnen drei Zahläufe gibt, 2 Behörden erwähnten vier Zahläufe; eine Behörde verwies auf einen Hauptlauf und bis zu drei Nachzahlungsläufe.

4.5.4.9 Wohngeldauszahlung

Die Auszahlung des Wohngelds durch eine Landeskasse an die wohngeldberechtigten Personen in das häufigste Modell. Sie erfolgt also im Regelfall durch eine zentrale Stelle. 150 der 201 teilnehmenden Wohngeldbehörden gaben dies an. 35 Wohngeldbehörden teilten mit, dass sie das Wohngeld selbst auszahlen und 16 Wohngeldbehörden gaben „sonstige Stellen“ an.³⁹³

Zu den das Wohngeld selbst auszahlenden Wohngeldbehörden gehören überwiegend Wohngeldbehörden aus Niedersachsen (21) und Schleswig-Holstein (8). Die Auszahlung durch die Behörde selbst ermöglicht etwas mehr Flexibilität, z.B. bei Vorauszahlungen etc. Wenn das Wohngeld allerdings durch die Behörden selbst ausgezahlt wird, müssen sie es später mit dem Land abrechnen, das einen zusätzlichen Arbeitsschritt bedeutet.

4.5.4.10 Widerspruchsverfahren und Rechtsbehelfe

In der Erhebung wurde der Anteil der Anträge, gegen die Widerspruch eingelegt wird, erfragt. Insgesamt ist dieser Anteil in der Regel gering, so gaben 86,6% der teilnehmenden Wohngeldbehörden an, dass Widersprüche in weniger als 5% der Fälle vorkommen (vgl. Abschnitt 4.5.3.3).

Im Zusammenhang mit der Frage nach Widersprüchen wurden Unterschiede im Vollzug zwischen den Ländern deutlich, denn für Rechtsbehelfsverfahren sind die landesrechtlichen Bestimmungen maßgeblich. Diese binden die Wohngeldbehörden des jeweiligen Landes.

³⁹³ Als „sonstige auszahlende Stellen“ wurden Stadt- bzw. Kreiskassen, das Informations- und Kommunikationsinstitut der Landeshauptstadt Saarbrücken (IKS), verschiedene Landesoberkassen in Baden-Württemberg sowie eine Staatsoberkasse in Bayern genannt. Die zuletzt genannten Stellen sind der Kategorie „Landeskasse“ zuzuordnen.

Derzeit gibt es in 15 Ländern das Widerspruchsverfahren im Bereich des Wohngeldrechts. Das Verfahren sieht vor, dass die antragstellende Person gegen einen Wohngeldbescheid Widerspruch einlegen kann, sofern aus ihrer Sicht Gründe dafürsprechen. Die Wohngeldbehörden prüfen daraufhin den Widerspruch und versuchen dem Widerspruchsführer abzuhelpen. In vielen Fällen ist der Widerspruch nicht berechtigt, sondern erfolgt aufgrund von für die antragstellende Person nicht nachvollziehbaren Sachverhalten (etwa die Anrechnung bestimmter Einkünfte oder des angerechneten Höchstmietbetrages). Für die Entscheidung über die Widersprüche ist in der Regel die nächsthöhere Behörde zuständig.

Es gibt derzeit in allen an der Befragung beteiligten Ländern bis auf Niedersachsen ein Widerspruchsverfahren. Allerdings hat es in diesem Bereich in den vergangenen Jahren in einigen Ländern Anpassungen gegeben. Wohngeldbehörden aus Niedersachsen wiesen darauf hin, dass dort das Vorverfahren des Widerspruchs erst kürzlich abgeschafft wurde. Dort ist eine Anfechtungs- und Leistungsklage vor dem Verwaltungsgericht erforderlich. In Nordrhein-Westfalen wurde das Widerspruchsverfahren im Bereich des Wohngeldes zunächst abgeschafft, allerdings zum 1. Januar 2015 wiedereingeführt. In Bayern gibt es ein fakultatives Widerspruchsverfahren.

Landesrechtliche Bestimmungen regeln auch welche Behörde im Wohngeldverfahren die zuständige Widerspruchsbehörde ist. Zudem kann es Unterschiede zwischen den Ländern geben, wenn es in den Ländern bspw. Regierungsbezirke als zusätzliche Ebene gibt, bei denen die Bearbeitung von Widersprüchen bei einer bestimmten Stelle gebündelt werden kann. In Bayern ist z.B. seit kurzem die Regierung von Unterfranken für sämtliche Widerspruchsverfahren in ganz Bayern zuständig: „Die Festlegung der Regierung von Unterfranken als zentrale Widerspruchsbehörde und Fachaufsichtsbehörde soll Synergieeffekte bewirken und die staatlichen Verfahren beschleunigen.“³⁹⁴ In Nordrhein-Westfalen sind für die Entscheidung über Widersprüche gegen Bescheide der kreisangehörigen Gemeinden die Landkreise zuständig.³⁹⁵

Durch die unterschiedlichen Verfahren in den Ländern können sich Unterschiede beim Erfüllungsaufwand für die einzelnen Normadressaten ergeben, die aber im Rahmen der Untersuchung nicht quantifiziert wurden. An diesen Stellen wirken sich somit landesrechtliche Vorgaben und Bestimmungen auf den Erfüllungsaufwand der betroffenen Akteure aus. Unterschiede zwischen den Ländern ergeben sich dann z.B. beim Aufwand für die Bearbeitung dieser Verfahren durch die Wohngeldbehörden und ggf. die anderen dafür zuständigen Behörden, wenn etwa Anhörungen durchzuführen sind, Stellungnahmen erstellt

³⁹⁴ Siehe <http://www.stmi.bayern.de/med/aktuell/archiv/2015/150112wohngeld/> (Stand: 27. Mai 2018).

³⁹⁵ Vgl. Wohngeld-Runderlass 3/2014 des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr vom 12. Dezember 2014.

werden müssen und/oder die Fachaufsichtsbehörde eingebunden werden muss. Bei Leistungsklagen entsteht ein entsprechender (zusätzlicher) Aufwand bei den Gerichten.

4.5.4.11 Ordnungswidrigkeits-, Bußgeld- und Strafverfahren

Im Rahmen der Interviews ergaben sich ebenfalls Hinweise auf Unterschiede zwischen den Wohngeldbehörden in Bezug auf die Verfolgung von Ordnungswidrigkeits- und die Einleitung von Strafverfahren. Da jedoch nicht mit Wohngeldbehörden aus allen Ländern Interviews geführt werden konnten, liegen hierzu keine flächendeckenden Angaben vor.

Die befragten Wohngeldbehörden berichten aber davon, dass in Arbeitskreisen der verschiedenen Länder entsprechende Richtlinien entwickelt wurden. Die erarbeiteten Richtlinien und Anweisungen geben den Wohngeldbehörden offenbar zum Teil bestimmte Ermessensspielräume für die Behandlung entsprechender Fälle vor, z.B. in Abhängigkeit der Höhe des zu viel gezahlten Wohngeldes oder wenn es sich um einen erstmaligen Verstoß gegen Mitteilungspflichten der Mitglieder des Wohngeldempfängerhaushalts handelt. Die Wohngeldbehörden berichteten zudem, dass die Ahndung und Einleitung entsprechender Verfahren für sie mit einem hohen Aufwand verbunden sei und der Ertrag dieser Verfahren häufig kaum in einem angemessenen Verhältnis zum entstehenden Aufwand stehe. In einigen Fällen wurde davon berichtet, dass viele der zur Anzeige gebrachten Fälle und eingeleiteten Verfahren von der zuständigen Staatsanwaltschaft wegen Geringfügigkeit eingestellt würden.

4.5.4.12 Teilnahme an Netzwerken und Arbeitskreisen

Größere Unterschiede bestehen auch hinsichtlich der Teilnahme und Mitwirkung der Wohngeldbehörden an Arbeitskreisen und ihrer Einbindung in Netzwerke. Auch bezüglich der Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen bestanden größere Unterschiede.

80 der 201 antwortenden Wohngeldbehörden nehmen an Arbeitskreisen und Netzwerken teil. Einige größere Wohngeldstellen waren in länderübergreifenden Arbeitskreisen wie dem Arbeitskreis Wohngeld des Deutschen Städtetags aktiv oder aber Mitglied in Anwenderarbeitskreisen für unterschiedliche Softwaresysteme wie Dialogisiertes Wohngeld (DiWo), IKOL-WG oder KSU Soft. Darüber hinaus gibt es innerhalb der Länder verschiedene Beteiligungsformate und mehr oder weniger stark institutionalisierte Netzwerke und Arbeitskreise. Einige Wohngeldbehörden aus norddeutschen Bundesländern verwiesen auf die Nutzung des länderübergreifenden Portals „wohngeldinfo.de“.

Zahlreiche Wohngeldbehörden berichteten über regelmäßig, d.h. ein- bis zweimal jährlich stattfindende Dienstbesprechungen mit den zuständigen Ministerien oder Regierungspräsidien (je nach Land). In den Dienstbesprechungen würde über zwischenzeitliche Entwicklungen auf dem Gebiet des Wohngeldrechts informiert und ein Erfahrungsaustausch stattfinden (z.B. Baden-Württemberg und Bayern). Auch auf

regionaler und lokaler Ebene, z.B. auf der Ebene kreisangehöriger Gemeinden oder Ämter und innerhalb von Landkreisen gibt es nach den Antworten aus der Erhebung einzelne (informelle) Zusammenschlüsse von Wohngeldbehörden, die sich regelmäßig oder anlassbezogen zu Vollzugsfragen austauschen.

4.5.5 Auswirkungen der Vollzugsgestaltung auf den Erfüllungsaufwand

Da der Erfüllungsaufwand sowohl durch die Komplexität als auch durch die Mitwirkung externer Produktionsfaktoren bei der Dienstleistungserbringung stark beeinflusst wird und die Unterschiede in den Ergebnissen daher nicht unmittelbar mit der Vollzugsgestaltung in Zusammenhang stehen müssen (vgl. die Ausführungen in Abschnitt 4.5.2.2), sind die hier angegebenen Tendenzen mit Vorsicht zu interpretieren. Dies ist neben der fehlenden Repräsentativität und Belastbarkeit der Erhebungen zum Erfüllungsaufwand auch der Grund, weshalb an dieser Stelle die Länderergebnisse nicht vergleichen und diskutiert werden.

Dennoch lassen sich an einigen Stellen die Auswirkungen der Vollzugsgestaltung auf den Erfüllungsaufwand zeigen. Sie lassen sich vor allem an den Ergebnissen für den Erfüllungsaufwand für bestimmte Arbeitsschritten erkennen, die entweder dezentral, d.h. durch die Wohngeldbehörden, oder aber zentral, d.h. durch einen zentralen Dienstleister ausgeführt werden.

Dies trifft zum einen für den Prozess der Bescheiderstellung zu. Es lässt sich feststellen, dass der Erfüllungsaufwand für die Gruppe der Wohngeldbehörden, die den Wohngeldbescheid selbst erstellen, geringfügig über den Werten für die Wohngeldbehörden liegen, bei denen die Bescheide zentral erstellt werden. Beim Mietzuschuss betragen die Werte für die Erstellung des Bescheids durch die Wohngeldbehörde 6,8 und 21,1 Minuten, bei einer zentralen Erstellung nach Angaben der Wohngeldbehörden 6,1 und 17,3 Minuten.

Tabelle 23: Unterschiede im Zeitaufwand bei der Bescheiderstellung (in Minuten)

	Mietzuschuss		Lastenzuschuss	
	Geringe Komplexität	Hohe Komplexität	Geringe Komplexität	Hohe Komplexität
Erstellung durch Wohngeldgeldbehörde	6,8 (102)	21,1 (102)	8,2 (100)	23,2 (100)
Zentrale Erstellung	6,1 (60)	17,3 (61)	6,3 (61)	17,2 (62)

Quelle: Eigene Erhebung.

Bei Lastenzuschussanträgen liegen die Werte mit 8,2 und 23,2 Minuten ebenfalls über den Werten bei einer zentralen Erstellung (6,3 und 17,2 Minuten). Folglich legen die Ergebnisse nahe, dass eine zentrale Bescheiderstellung des Wohngeldbescheids einen geringeren Erfüllungsaufwand für die Wohngeldbehörden zur Folge hat. Da der entsprechende

Aufwand bei dem zentralen Dienstleister entstehen dürfte, könnte sich hierbei um eine Verlagerung des Erfüllungsaufwands handeln. Eindeutige Schlussfolgerungen über die Effizienz der Bescheiderstellung sind jedoch nicht möglich, da der möglicherweise geringere Erfüllungsaufwand je Antrag bei den Wohngeldbehörden dem Erfüllungsaufwand des zentralen Dienstleisters gegenübergestellt werden müsste. Daten zum Erfüllungsaufwand des zentralen Dienstleisters sind allerdings im Rahmen der Erhebung nicht erfasst worden.

Ein weiteres Beispiel, an dem sich Auswirkungen der Vollzugsgestaltung auf den Erfüllungsaufwand zeigen, ist die Auszahlung des Wohngeldes. Auch für diesen Arbeitsschritt lässt sich untersuchen, wie sich eine zentrale oder dezentrale Aufgabenwahrnehmung auf den Erfüllungsaufwand der Wohngeldbehörden auswirkt. Für 27 Wohngeldbehörden der 35 das Wohngeld selbst auszahlenden Stellen liegen auswertbare Daten über den Erfüllungsaufwand vor. Der Erfüllungsaufwand beträgt je nach Komplexität bei den Anträgen auf Mietzuschuss im arithmetischen Mittel 10,1 oder 17,8 Minuten mit Medianwerten von 5 bzw. 10 Minuten. Diese Werte liegen fast doppelt so hoch wie die angegebenen Werte der Wohngeldbehörden bei zentralisierter Auszahlung, die bei 5,2 und 9,7 Minuten (arithmetisches Mittel) liegen. Ein vergleichbares Resultat ergibt sich für Lastenzuschussanträge. Dort betragen die arithmetischen Mittelwerte für die auszahlenden Wohngeldbehörden 10,5 und 17,8 Minuten, ebenfalls mit Medianwerten von 5 und 10 Minuten. Auch diese Werte liegen deutlich über den Vergleichswerten (5,1 und 9,4 Minuten). Die Auszahlung des Wohngeldes durch die Wohngeldbehörden verursacht einen höheren Zeitaufwand als wenn das Wohngeld zentral ausgezahlt wird, es dürfte ihnen aber eine höhere Flexibilität ermöglichen auf die Kundenbedürfnisse eingehen zu können. Allerdings lassen sich auch hier keine endgültigen Empfehlungen geben, denn der bei der zentralen Auszahlung entstehende Zeitaufwand bei den Landeskassen wurde nicht erfasst.

Tabelle 24: Unterschiede im Zeitaufwand bei Zahlungsanweisungen (in Minuten)

	Mietzuschuss		Lastenzuschuss	
	Geringe Komplexität	Hohe Komplexität	Geringe Komplexität	Hohe Komplexität
Auszahlung durch Wohngeldbehörde	10,1 (26)	17,8 (27)	10,5 (26)	17,8 (27)
Zentralisierte Auszahlung	5,2 (108)	9,7 (108)	5,1 (104)	9,4 (106)

Quelle: Eigene Erhebung.

Für beide Arbeitsschritte zeigt sich ein höherer Zeitaufwand, wenn sie dezentral, d.h. durch die Wohngeldbehörde ausgeführt werden. Auch wenn diese beiden Beispiele mögliche Entlastungen für die Wohngeldbehörden anzeigen, lässt sich nicht ohne weitere Prüfung eine Empfehlung für eine zentrale Wahrnehmung der Aufgaben z.B. durch Landesstellen aussprechen. Hierzu sind die Daten nicht belastbar genug. Zum einen ist die Datenlage nicht

repräsentativ und zum anderen werden die wechselseitigen Beziehungen zwischen den verschiedenen Arbeitsschritten vernachlässigt (z.B. zwischen der Bescheiderstellung und ggf. durchgeführten Überprüfungen der Angaben). Darüber hinaus fehlen Angaben über den Zeitaufwand des zentralen Dienstleisters für diese Vollzugstätigkeiten. Gleichwohl wird hier deutlich, dass die Entscheidung über eine Dezentralisierung oder Zentralisierung bestimmter Arbeitsschritte und Vollzugstätigkeiten Effekte auf den Zeit- und Erfüllungsaufwand hat. Letztlich sind die möglichen Entlastungen bei den Wohngeldbehörden durch eine Zentralisierung mancher Arbeitsschritte gegen die Belastungen eines zentralen Dienstleisters sowie die Kosten für die Entwicklung und Bereitstellung entsprechender Infrastrukturen und IT-Systeme unter Berücksichtigung der Bündelungs- und Skaleneffekte abzuwägen.

Aufgrund der Schwierigkeit, die Auswirkungen der Vollzugsgestaltung mit den vorliegenden Daten von dem Einfluss der externen Faktoren empirisch abzugrenzen, werden keine weitergehenden Vergleiche der Länderergebnisse vorgenommen. Nach den Ergebnissen der Erhebung werden die Unterschiede beim Vollzugaufwand zwischen den Wohngeldbehörden maßgeblich durch die Fallkomplexitäten und die Mitwirkung der Normadressaten bestimmt, während die Unterschiede bei der Vollzugsgestaltung eine untergeordnete Rolle spielen.

4.5.6 Vollzugsprobleme und Optimierungsvorschläge

Die Untersuchung des Wohngeldgesetzes soll neben dem horizontalen Vergleich des Vollzugs über die Länder als Vollzugsträger hinweg eine Rückkopplung von der vollziehenden auf die rechtsetzende Ebene ermöglichen und so den Qualitätsregelkreis der Rechtsetzung schließen.

Als ein Beurteilungskriterium für den Nutzen von Vollzugsbenchmarking zur besseren Rechtsetzung können Hinweise auf Vollzugsprobleme und Entlastungsvorschläge herangezogen werden. Im Rahmen der Erhebung und auch bei den Interviews wurden daher mögliche Problembereiche beim Vollzug des Wohngeldrechts, aber auch Entlastungsmöglichkeiten thematisiert.

Die Rückmeldungen der Wohngeldbehörden lassen sich nicht vergleichen oder benchmarken, da die Fragen zu möglichen Vollzugsproblemen und Vereinfachungsmöglichkeiten bewusst offen gestellt wurden. Ziel war eine Sammlung von Vorschlägen, die ggf. von der rechtsetzenden Ebene oder bei der Vollzugsgestaltung durch die Vollzugsträger aufgegriffen werden können. Die meisten Hinweise beziehen sich auf die rechtliche Materie, es lassen sich aber vereinzelt Anmerkungen zu länder-, kommunen- oder behördenspezifischen Problemen finden (z.B. zur eingesetzte Software, zu Rechen- und Zahlläufen etc.). Gleiches für die Entlastungsvorschläge. Auch wenn sich viele Kommentare auf die individuelle Situation der Wohngeldbehörden beziehen, werden sie gleichwohl

aufgeführt, da sie auch für andere Wohngeldbehörden in vergleichbarer Situation gelten könnten.

Nachfolgend werden die seitens der Wohngeldbehörden angesprochenen Problembereiche und die unterbreiteten Entlastungsvorschläge zusammengefasst und strukturiert. Eine Bewertung der Hinweise wird nicht vorgenommen, da sie in den Zuständigkeitsbereich der Gesetzgeber und der Vollzugsträger fällt.

4.5.6.1 *Problembereiche beim Vollzug des Wohngeldgesetzes*

Fast 150 Wohngeldbehörden und damit rund Dreiviertel der an der Umfrage teilnehmenden Wohngeldbehörden haben auf unterschiedliche Problembereiche beim Vollzug des Wohngeldgesetzes aufmerksam gemacht. Die Äußerungen der Wohngeldbehörden betrafen ganz unterschiedliche Bereiche.

Zusammenfassend zeigen sich verschiedene Themenfelder wie die Regelungen selbst einschl. der Neuregelung des Wohngeldrechts, die Einkommensermittlung, die Abgrenzung des Wohngeldes von anderen Sozialleistungen und damit verbundene Problematiken, die Ressourcen- bzw. Personalausstattung und Schnittstellenproblematiken (mit antragstellenden Personen und anderen Behörden), etc. An einigen Stellen sind die Übergänge zwischen den einzelnen Themenfeldern fließend. Einige Problemfelder sind mit den zum 1. Januar 2016 geänderten wohngeldrechtlichen Vorschriften teilweise aufgegriffen worden. Hierzu zählen etwa die Kritik an den fehlenden Anpassungen der Verwaltungsvorschrift seit 2009, die fehlende Praxisorientierung und mangelnde Begriffserläuterungen sowie fehlende Regelungen für die Behandlung einzelner Fallkonstellationen wie Heimbewohner, Leistungen nach MobiPro-EU, Kinderbetreuungskosten, Verjährungsfristen und Klarstellungen über die Zusammensetzung von Wohngeldhaushalten (z.B. beim gemeinsamen Bewohnen).

Fast alle Wohngeldbehörden berichten von Schwierigkeiten bei der Einkommensermittlung. Ein Grund hierfür ist, dass der Wohngeldanspruch auf das in den kommenden 12 Monaten erwartete Einkommen abstellt. Die Behandlung von stark schwankendem Einkommen, vor allem bei antragstellenden Personen mit Einkünften aus freiberuflicher oder selbständiger Tätigkeit, stellt für viele Wohngeldbehörden eine besondere Herausforderung dar. Der starke Rückgriff auf die komplexen und komplizierten Regelungen des Einkommensteuerrechts und des einkommensteuerrechtlichen Einkommensbegriffs führen häufig zu Schwierigkeiten. Die unterschiedlichen Einkommensbegriffe und andersartige die Einkommensermittlung beim Wohngeld und bei anderen Sozialleistungen sind häufig der Grund für Nachfragen und Widersprüchen von Personen. Bei Einkommensänderungen müssten oftmals Rückrechnungen vorgenommen werden. Auch die Bestimmung der relevanten Zeiträume des Einkommensbezugs gestalten sich problematisch.

Einige Wohngeldstellen berichten von Ressourcen- und Kapazitätsproblemen, bei denen es sich entweder um grundsätzliche personelle Engpässe handelt oder aber die in besonderen Situationen wie etwa bei Krankheitsfällen entstehen. In einigen Behörden bearbeiten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter neben dem Wohngeldgesetz gleichzeitig andere Sachgebiete, so dass ihnen kaum Zeit bleibe, um sich mit der gebotenen Sorgfalt dem Wohngeldvollzug zu widmen. Die Komplexität des Wohngeldrechts mache es zudem schwierig qualifiziertes Personal zu finden. Einige Wohngeldbehörden beklagten fehlende Weiterbildungsangebote bzw. Fortbildungsveranstaltungen.

Als Problembereich werden von vielen Wohngeldbehörden die zum Teil fehlenden Abstimmungen und Abgrenzungen zwischen verschiedenen Gesetzen sowie Überschneidungen des Wohngeldgesetzes mit anderen Rechtsbereichen wie Leistungen nach SGB II und SGB XII, Kinderzuschlag (KiZ), BAföG, Berufsbildungsgesetz (BBiG) und den rechtlichen Regelungen zum Unterhaltsvorschuss genannt. Beim Kinderwohngeld komme es zu langen Bearbeitungszeiten und zu Vollzugsschwierigkeiten, die auf zum Teil monatlich ändernde Bewilligungen oder den rückwirkenden Wegfall des Kinderzuschlags zurückgeführt werden könnten. Aufgrund der langen Bearbeitungszeiten von BAföG-Anträgen könne sich auch die Bearbeitung der Wohngeldanträge von Studierenden stark verzögern. Die unterschiedlichen Anspruchsvoraussetzungen für verschiedene Sozialleistungen sowie unterschiedliche Anrechnungsregeln führten häufig zu Problemen und zu fehlendem Verständnis bei den antragstellenden Personen (z.B. Anrechnung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse, Anrechenbarkeit von steuerfreien Einkommen, Freibeträge bei Kapitalvermögen, unterschiedliche Freibeträge). Durch das Nichtanpassen der Wohngeldtabellen komme es immer wieder zu Wechseln der Wohngeldempfänger zwischen den verschiedenen Sozialleistungen. Solche Wechsel z.B. vom Wohngeld zur Grundsicherung für Erwerbsfähige und im Alter können doppelte Anträge zur Folge haben. Die Wechsel zwischen Wohngeld- und Transferleistungsbezug sind zudem oftmals mit aufwändigen Rückforderungs- und Widerspruchsverfahren verbunden. Die entsprechenden Kostenerstattungsverfahren zwischen Jobcentern und Wohngeldbehörden können zu einem hohen Verwaltungsaufwand führen und teilweise gebe es auch unterschiedliche Rechtsauffassungen der beteiligten Behörden. Die häufigen Wechsel zwischen den einzelnen Trägern der Hilfen (Jobcenter, Wohngeldbehörde, Grundsicherungsstelle, Familienkasse etc.) verwirrten zudem viele Bürgerinnen und Bürger.

Für die Kommunen besteht eine besondere Herausforderung darin, die Zuständigkeiten für unterschiedliche Sozialleistungen zu bündeln. Die Mehrheit der Wohngeldbehörden gibt an, dass Schnittstellen innerhalb unterschiedlicher Behörden oder Ämtern (insb. in Zusammenarbeit mit den Jobcentern) existieren und es bei der Durchführung des Datenabgleichs zu keinen Problemen kommt. Gleichwohl wird immer wieder von Problemen berichtet und es stellt sich die Frage, wie diese behoben werden können. Es zeigt

sich, dass eine organisatorische Bündelung der zuständigen Ämter für Leistungen der Grundsicherung und des Wohngelds unter einem Dach die Abstimmungen und Abgleiche deutlich vereinfachen können. Daneben wurde von der Möglichkeit eines gegenseitigen Erfahrungsaustauschs berichtet, mit dem das gemeinsame Verständnis über die rechtlichen Rahmenbedingungen gefördert und Schnittstellenproblematiken reduziert werden konnten.

In Abschnitt 4.4 wurde dargelegt, dass am Wohngeldverfahren verschiedene Akteure beteiligt sind, die miteinander interagieren müssen. Neben den antragstellenden Personen gehören hierzu unterschiedliche Behörden der öffentlichen Verwaltung. Viele Wohngeldbehörden berichten von Schnittstellenproblematiken. Genannt werden vor allem die Probleme bei der Zusammenarbeit mit den Jobcentern. Aber auch die antragstellenden Personen machen nach Auskunft verschiedener Wohngeldbehörden erforderliche Angaben und Nachweise häufig weder rechtzeitig noch vollständig. Dies äußert sich im hohen Anteil unvollständiger Anträge. In einigen Fällen würden Einnahmen erst durch Mitteilung anderer Behörden (z.B. Arbeitsagentur, Stellen für SGB II und SGB XII) oder Ermittlungen im Rahmen des Datenabgleichs bekannt. Ebenfalls wird auf Verständigungsschwierigkeiten mit fremdsprachigen Mitbürgerinnen und Mitbürger sowie in manchem Fall auch auf eine fehlende Eigenständigkeit der Bürgerinnen und Bürger hingewiesen. Einige Wohngeldbehörden führen oft vorkommende Nachfragen der antragstellenden Personen auf unverständliche Formulierungen in den Formularen zurück.

Bzgl. der wohngeldrechtlichen Vorschriften weisen einige Wohngeldbehörden darauf hin, dass das Wohngeldgesetz und untergesetzliche Regelungen wie die Wohngeldverordnung und die Wohngeldverwaltungsvorschrift an einigen Stellen Auslegungs- und Ermessensspielräume ließen, die durch Erlasse konkretisiert und kompensiert werden mussten. Die Häufigkeit und der Umfang der Erlasse und zwischenzeitlichen Änderungen des rechtlichen Rahmens, nicht nur des Wohngeldrechts im engsten Sinne, sondern auch der angrenzenden und anknüpfenden Rechtsgebiete, haben Auswirkungen auf den Vollzugsaufwand der Behörden. Der Aufwand für die Einarbeitung und Befassung mit den rechtlichen Änderungen und ggf. die behördeninterne Vermittlung an die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter entsteht dabei unabhängig von den bearbeiteten Wohngeldfällen. Im Rahmen der Erhebung wurden allerdings nur selten bestimmte Erlasse genannt, bei deren Umsetzung es Probleme gebe - ein Beispiel ist der Erlass des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) zur Neuentscheidung von Amts wegen vom 4. November 2013. Oft wiesen die Wohngeldbehörden jedoch auf die fehlende Dynamisierung bzw. regelmäßige Anpassung des Wohngeldes an Miet- und Einkommensentwicklungen hin, die vor allem die Wohngeldtabellen betrifft. Einige Wohngeldstellen bewerteten die geltenden Miethöchstgrenzen bzw. die Mietstufen und Einkommensgrenzen für verschiedene Kommunen als zu gering.

Vereinzelt werden auch Probleme mit der eingesetzten Software genannt. Einige Programme basierten zum Teil auf nicht mehr aktuellen rechtlichen Grundlagen, seien nutzerunfreundlich und unflexibel. Eine Reihe von Kommentaren kritisierten eine fehlende Flexibilität hinsichtlich der Rechenläufe und Zahlungstermine in einigen Ländern (insbesondere bei nur einem Rechenlauf).

4.5.6.2 Entlastungsmöglichkeiten aus der Perspektive der Wohngeldbehörden

Neben der Nennung von Problembereichen haben rund 100 Wohngeldbehörden Vorschläge formuliert, die Anhaltspunkte für Entlastungen geben könnten. Die Vorschläge sind sehr vielschichtig und haben unterschiedliche Adressaten (z.B. Bund als Gesetzgeber, Land als Vollzugsträger, andere am Wohngeldvollzug beteiligte Akteure). Es lassen sich Vorschläge differenzieren, die sich auf die Rechtsetzung beziehen und solche, die primär die Vollzugsgestaltung betreffen.

Vorschläge für die Rechtsetzung

Entlastungen könnte es nach Empfinden der Wohngeldbehörden durch eindeutige gesetzliche Regelungen geben. Zeitnahe Kommentierungen, auch von Erlassen, Vorschriften und Richtlinien, praktische Beispiele sowie Bearbeitungs- und Umsetzungshinweise würden begrüßt. Manche Wohngeldbehörde wurde es schätzen, wenn die Länder das Regelwerk für die Durchführung des Wohngeldes, einschl. der Erlasse und der Hinweise für ihre Durchführung und Anwendung, in zentralen Datenbanken zugänglich machen würden. Einige Länder haben bereits entsprechende Datenbanken.

Viele Wohngeldbehörden sehen Entlastungspotenziale durch eine noch stärkere Angleichung der verschiedenen Rechtsregime und -systeme. Insbesondere eine Angleichung der Anspruchsvoraussetzungen und eine stärkere Vereinheitlichung der Berechnungsgrundlagen in den Leistungsgesetzen könnte Vereinfachungen bringen. Zur Vereinfachung schlagen einige Wohngeldbehörden die Abschaffung von Mischfällen des Wohngeldes mit Fällen des SGB II und SGB XII vor. Es werden bestimmte Einzelregelungen hinterfragt, wie z.B. warum der Kinderzuschlag durch eine andere Behörde bearbeitet werden müsste und nicht von vornherein ein Mehrbedarf für Familien mit Kindern angerechnet werden könnte. Zur Vermeidung von aufwändigen Erstattungsverfahren zwischen den Trägern wird die gesetzliche Wiedereinführung eines pauschalierten Wohngeldes bei Beziehen von Leistungen nach dem SGB II bzw. dem SGB XII angeregt. Viele Wohngeldbehörden setzen sich für eine dynamische Anpassung der Miethöchstbeträge und der Regelsätze z.B. an die Lebenshaltungskosten oder die Rentenentwicklung ein. Dies würde den sprunghaften Anstieg der Antragszahlen nach Novellen des Wohngeldrechts und den permanenten Rückgang der Antragszahlen danach vermeiden (sowie den damit verbundenen Personalabbau in den Behörden). Durch regelmäßige Anpassungen der Wohngeldtabellen und der Höchstbeträge für Miete und

Belastung würde der ständige Wechsel von (ergänzenden) Leistungen nach dem SGB II/XII zum Wohngeld für die Bürger und der damit verbundene Vollzugsaufwand entfallen. Eine Wohngeldbehörde regt eine Differenzierung der Miethöchstbeträge im Fall von behinderten Menschen an, da barrierefreier Wohnraum zumeist größer und damit teurer sei.

Einige Wohngeldbehörden sprechen sich für eine Abschaffung des Kinderwohngeldes aus, da es sich dabei lediglich um eine Verschiebung des Kostenträgers handeln würde und den antragstellenden Personen viel Arbeit verursache ohne ihnen einen großen Nutzen zu bringen. Einige Behörden sehen eine solche reine Leistungsumverteilung auch beim Wohngeld für Heimbewohner kritisch.

Viele Wohngeldbehörden fordern Vereinfachungen für die Einkommensermittlung bei selbständigen Antragsteller. Hierzu müssten allerdings die einkommensteuerrechtlichen Vorschriften vereinfacht werden oder man im Wohngeld von diesen abkehren. Aufgrund der Schwierigkeiten entstehen in diesem Bereich häufig Fehler bei der Antragsbearbeitung. Einige Wohngeldbehörden schlagen eine Überarbeitung des Einkommenskatalogs, insbesondere eine Reduzierung bzw. Vereinfachung des § 14 Abs. 2 WoGG, vor. Die Wohngeldbehörden unterbreiten verschiedene Vereinfachungsvorschläge wie eine vereinfachte Ermittlung eines fiktiven Nettoeinkommens auf Basis des Bruttoeinkommens unter Berücksichtigung verschiedener Pauschalen und Freibeträge, die Festlegung eines bestimmten Auszahlungsbetrags des Wohngeldes und die Vereinfachung der Voraussetzung für die Gewährung von Freibeträgen (Schwerbehinderung, Alleinerziehende, etc.).

In den letzten Jahren haben sich nach den Einschätzungen einiger Wohngeldbehörden die statistischen Berichtspflichten stark ausgeweitet, sodass ein erheblicher Anteil der täglichen Arbeit für die Selbstverwaltung in Anspruch genommen würde. Eine Reduzierung der erforderlichen statistischen Erfassungen bei gleichzeitiger Nutzung der programmtechnischen Möglichkeiten würde begrüßt.

Verschiedene Vereinfachungsvorschläge beziehen sich auf den Datenabgleich und § 27 WoGG. Es wird u.a. vorgeschlagen die Überprüfung im Rahmen des § 27 WoGG so zu vereinfachen, dass ausschließlich die vom Leistungsbezieher mitgeteilten Änderungen berücksichtigt werden sollten und keine weiteren Überprüfungen vorgenommen werden sollten. Eine Wohngeldbehörde regt eine gesetzliche Grundlage für einen örtlichen Ermittlungsdienst an. Weitere Vorschläge und Forderungen, die sich auf die rechtlichen Vorgaben beziehen, betrafen das Erstattungsverfahren, die Einführung von Mindestbeträgen bei Verzinsungen nach § 44 SGB I, einen pauschalen Abzug von Heizkosten, klare Richtlinien für die Bearbeitung von Datenabgleichsfällen und die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten sowie die Aufrechnung des vollen Wohngeldes sofort und nicht erst nach der Widerspruchsfrist und den Verzicht auf manuelle Nachberechnungen bei Wohngeldnovellen.

Vorschläge bezogen auf den Vollzug

Einige Vorschläge von Wohngeldbehörden beziehen sich überwiegend auf die Vollzugsgestaltung und richten sich damit vorwiegend an die Vollzugsträger.

Bzgl. der eingesetzten Softwarelösungen gibt es allgemeine Anmerkungen und speziell auf einzelne Wohngeldprogramme bezogene Vorschläge. Mehrere Wohngeldstellen regen die Entwicklung einer bundesweiten Softwarelösung für die Wohngeldstellen an. Eine schlägt eine bundesweite Datenbank für Empfänger von Wohngeld, Grundsicherung, ALG I und ALG II zur Verhinderung von Doppelbezügen vor. Einige Wohngeldbehörden regen eine Überarbeitung, Aktualisierung und flexiblere Gestaltung einzelner Softwareprogramme (z.B. DiWo oder WG-Plus) an.

Eine Reihe von Wohngeldbehörden sprechen sich für eine bessere Vernetzung der Wohngeldbehörden untereinander und mit den zuständigen Ministerien im Rahmen von Foren oder Netzwerken aus. Durch zentrale E-Mail-Verteiler, Informationsportale und virtuelle Ansprechpartner könnte ein besserer Informationsfluss und Austausch zwischen Fachaufsicht, zuständigen Ministerien und den Wohngeldbehörden eines Landes etabliert werden. Stellungnahmen bzw. Antworten der Fachaufsicht auf Anfragen, die das Wohngeldrecht und den Vollzug betreffen, könnten an alle Wohngeldbehörden weitergeleitet werden. In einigen Ländern gibt es derartige Informationsangebote und einen entsprechenden Informationsaustausch bereits. Verschiedene Wohngeldbehörden schlagen bessere Informationsangebote für potentiell wohngeldberechtigte Personen vor, die häufig aufkommende Fragen der Bürgerinnen und Bürger bereits beantworten könnten. Ebenso würden einige Behörden eine zentrale Webseite zum Abruf von Dokumenten und Antragsformularen begrüßen. Die könnte die Behörden entlasten, weil sie dann weniger Briefe und Formulare verschicken müsste und stattdessen auf die Seite verweisen könnte.

Verschiedene Wohngeldbehörden äußern Schulungsbedarfe für bestimmte Wohngeld-Softwaresysteme, aber auch grundsätzlicherer Natur. Eine Wohngeldbehörde regt an, in den Schulungen Kenntnisse über betriebswirtschaftliche Auswertungen, GuV-Rechnungen usw. zu vermitteln, um Fehler bei der Einkommensermittlung zu vermeiden.

Einige Wohngeldbehörden berichten von einer schon länger anhaltenden personellen Unterbesetzung und sprechen sich für eine ausreichende Anzahl von Mitarbeitern und eine bessere Personalausstattung aus. Eine Wohngeldbehörde fordert einen bundesweit einheitlichen Personalschlüssel. Es werden auch Aufgabenverlagerungen vorgeschlagen. Eine Wohngeldbehörde kritisiert bspw., dass sie auch für die Bearbeitung von Anträgen auf Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets zuständig ist.

Einige Kommentare der Wohngeldbehörden beziehen sich auf die Antragsformulare. Dort sehen einige Wohngeldstellen noch Möglichkeiten für Überarbeitungen und Verbesserungen. Eine Wohngeldbehörde schlägt vor, gezielte Fragebögen wie z.B. für

Selbständige zu entwickeln.³⁹⁶ Bei der Entwicklung von Formularen sollte insgesamt stärker auf eine für die antragstellenden Personen verständliche Sprache geachtet werden. Vereinfachte Weiterleistungsanträge bei Folgebewilligungen, wie es sie in einigen Ländern bereits gibt (z.B. in MV), könnten aus Sicht verschiedener Wohngeldbehörden die Bearbeitungszeiten ebenfalls verkürzen helfen. Darüber hinaus ließe sich die Umwelt schonen, weil weniger Papier produziert und verschickt werden müsste. Mehrere Wohngeldbehörden sprechen sich für eine stärkere Vereinheitlichung der Formulare aus.

Die Vorschläge zur Arbeitsorganisation richten sich zumeist auf die lokale Ebene. Einige Wohngeldbehörden sehen Entlastungsmöglichkeiten in der Arbeitsorganisation durch eine separate Bearbeitung des Datenabgleichs durch Personal, das nicht im direkten Zusammenhang mit der Wohngeldbewilligung steht. Andere weisen auf die Vorteile hin, wenn alle Schritte von einer Hand durch einen zuständigen Sachbearbeiter für bestimmte Personengruppen (z.B. nach alphabetischer Buchstabenzuordnung) ausgeführt würden. Die antragstellenden Personen verfügen dann im Regelfall über den gesamten Antragsprozess hinweg über einen festen Ansprechpartner. Andere Wohngeldbehörden sehen dagegen in einer Trennung von Aufgabenbereichen wie Beratung und Antragsentgegennahme/-aufnahme auf der einen Seite und der Sachbearbeitung auf der anderen Seite Vorteile. Einige Wohngeldbehörden sehen durch die Einführung von elektronischen Akten bestimmte Entlastungsmöglichkeiten sowie durch eine weitgehende Automatisierung von Arbeitsprozessen. Weitere Vorschläge im Hinblick auf die Arbeitsorganisation waren die Ermöglichung des Bescheiddrucks am Arbeitsplatz und die Einrichtung von Einzelbüros für eine schnellere und ungestörtere Bearbeitung.

Die Vorschläge im Zusammenhang mit dem Datenabgleich zielen überwiegend auf einen direkten Informationszugang bspw. in Form eines Leserechts für Daten über andere von den Wohngeldempfängerhaushalten bezogene Transferleistungen bei den Trägern von Leistungen nach dem SGB II/XII. Durch solche Möglichkeiten könnte die Bearbeitung schneller erfolgen, Erstattungen und ungerechtfertigte Zahlungen könnten vermieden werden. Die Aktualität der Daten des Datenabgleichs sollte verbessert werden. Ein weiteres Problem für die Bearbeitung stellt die gleichzeitige Beantragung/Gewährung von Wohngeld und Transferleistungen dar. Aus diesem Grund regen einzelne Wohngeldstelle an, dass nach der erfolgten Antragstellung auf Wohngeld ein Abgleich möglich sein sollte, ob entsprechende Anträge auf andere Transferleistungen gestellt wurden. Auch genauere Angaben zum Beschäftigungsverhältnis z.B. im Fall von Mutterschutz wären aus der Sicht einiger Wohngeldbehörden vorteilhaft. Aufgrund des erheblichen (Arbeits-)Aufwands bei

³⁹⁶ In einigen Bundesländern gibt es bereits entsprechende Formulare.

Rückforderungen schlagen mehrere Wohngeldstellen die Einführung einer Bagatellgrenze vor.

Verschiedene Behörden, überwiegend aus Ländern mit nur einen Zahllauf gibt, regen die Einführung eines zweiten Rechenlaufs an, da sie so auf Änderungen bei Kontendaten, Einkommensänderungen, Einstellungen des Wohngeldes wegen Umzug oder aber auf Zahlungsunterbrechungen flexibler und schneller reagieren könnten.

Hinsichtlich der Bescheide macht eine Behörde den Vorschlag, dass es flexiblere Gestaltungsmöglichkeiten bei der Bescheiderstellung und der Zahlbarmachung des Wohngeldes geben sollte, um eine bessere und nachvollziehbarere Darstellung der Berechnungen des Wohngeldes zu ermöglichen und damit immer mal wiederkehrende Rückfragen der antragstellenden Personen zu vermeiden.

4.6 Bewertung der empirischen Untersuchung

Zu Beginn dieses Kapitels wurden verschiedene Forschungsfragen formuliert, die mit Hilfe der empirischen Untersuchung des Vollzugs des Wohngeldgesetzes adressiert werden sollten. Kernfrage war, ob ein Vollzugsbenchmarking zur besseren Rechtsetzung im föderalen Mehrebenenstaat beitragen kann. Es sollte untersucht werden, ob es systematische Vollzugsunterschiede zwischen den Ländern gibt und worauf sie ggf. beruhen. Ebenfalls sollte die empirische Untersuchung eine Antwort auf die Frage der Eignung des Erfüllungsaufwands als Hauptindikator und als Vergleichs- und Orientierungsmaßstab für Vollzugsunterschiede liefern.

Die Erprobung des Vollzugsbenchmarkings am Beispiel des Vollzugs des Wohngeldgesetzes auf Basis des Erfüllungsaufwands konnte eine Reihe von Erkenntnissen liefern. Die Untersuchung zeigt nicht nur ein vielschichtiges und umfassendes Bild des Vollzugs des Wohngeldgesetzes in der Bundesrepublik, sondern weist auch Unterschiede im Vollzug zwischen den Ländern nach und bestätigt damit die Zusammenhänge des Zwei-Ebenen-Modells für Rechtsetzung und Vollzug im Mehrebenenstaat. Darüber hinaus hat die Fallstudie Implikationen für die Durchführung von Vollzugsbenchmarks auf Basis des Erfüllungsaufwands und für das Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung.

Zu den wesentlichen Erkenntnissen, die ausführlicher diskutiert werden sollten, gehören zunächst die offen gelegten Vollzugsunterschiede, welche die vollzugspraktischen Konsequenzen des Exekutivföderalismus vor Augen führen (Abschnitt 4.6.1). Daneben können Schlussfolgerungen über die Eignung des Erfüllungsaufwands als Hauptindikator für Vollzugsunterschiede und für die Gestaltung von Vollzugsvergleichen gezogen werden (Abschnitt 4.6.2). Schließlich ergeben sich aus den Ergebnissen der Fallstudie Implikationen für das Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung (4.6.3).

4.6.1 Evidenz für Vollzugsunterschiede zwischen den Ländern und Kommunen

Das Wohngeldrecht lässt den Ländern aufgrund des hohen Detailgrades der Regelungen zwar keine großen Ermessensspielräume, die empirische Untersuchung konnte gleichwohl zeigen, an welchen Stellen Unterschiede im Vollzug des Wohngeldgesetzes zwischen den Bundesländern und zwischen den Wohngeldbehörden vorliegen. Damit konnte transparent gemacht werden wie die Länder ihre verfassungsmäßige Vollzugskompetenz wahrnehmen.

Tatsächlich betreffen die in der Erhebung ermittelten Unterschiede die Verortung von Zuständigkeiten, die eingesetzten Softwarelösungen, die Gestaltung der Antragsformulare, die Durchführung des Datenabgleichs, die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips, die Frequenz der Rechen- und Zahlläufe, die Auszahlung des Wohngeldes, die Rechtsbehelfsverfahren in den Ländern, die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren und die Teilnahme der Wohngeldbehörden an Arbeitskreisen und Netzwerken sowie die Arbeitsorganisation in den Wohngeldbehörden vor Ort.

Diese Unterschiede gehen zum Teil auf landesrechtliche Regelungen zurück. Das Wohngeldrecht verweist an einigen Stellen ausdrücklich auf landesrechtliche Bestimmungen. Am sichtbarsten wird der Einfluss von Landesrecht auf den Vollzug des Wohngeldrechts sicherlich bei der Verortung von Zuständigkeiten, die in Ausführungsgesetzen und Ausführungsbestimmungen der Länder festgelegt sind. Landesrechtliche Vorgaben zeigen sich aber auch bei einzelnen Verwaltungsverfahren wie etwa dem Rechtsbehelfs- und Widerspruchsverfahren. Der Einfluss der Länder wird ebenfalls bei der Organisation verschiedener Arbeitsschritte sichtbar. An einigen Stellen wie etwa bei der Ausgestaltung des Vier-Augen-Prinzip lässt das Wohngeldgesetz den Ländern Spielräume und gibt nur einen Rahmen vor. Unterschiede zwischen den Ländern bestehen auch dahingehend, ob bestimmte Vollzugstätigkeiten wie etwa die Auszahlung des Wohngeldes, die Erstellung des Bescheides durch die Wohngeldbehörden oder eine zentrale Landesstelle vorgenommen werden. Hierbei geht es um Entscheidungen über die Arbeitsteilung zwischen Land und Kommunen beim Vollzug des Wohngeldgesetzes. An einigen Stellen wird sichtbar, dass die Länder und Behörden im Vollzug experimentieren. Verschiedene Ländern haben in den letzten Jahren Änderungen bei der Vollzugsgestaltung vorgenommen (Anzahl der Rechen- und Zahlläufe, Wiedereinführung eines Widerspruchsverfahrens (NW), Neufestlegung von Zuständigkeiten in BY). Aus den Entscheidungen der Länder können sich Auswirkungen auf den beim Vollzug entstehenden Erfüllungsaufwand der Wohngeldbehörden ergeben, aber auch Rückwirkungen auf den Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger. So hängen bspw. die Wegekosten der antragstellenden Personen entscheidend von den Verortungsentscheidungen der Länder (Verortung bei der Gemeinde oder beim Landkreis) und den Möglichkeiten zur Einreichung der Anträge ab. Ohne eine Befragung der Bürgerinnen und Bürger lassen sich die

Unterschiede beim Erfüllungsaufwand, die auf die Verortung der Wohngeldbehörde allerdings nicht quantifizieren.

Auf lokaler Ebene entscheiden die Wohngeldbehörde im Rahmen ihrer kommunalen Organisations- und Personalhoheit über die Arbeitsorganisation. Dies betrifft die Öffnungszeiten und die behördeninterne Arbeitsteilung. In Bezug auf die eingesetzte Software konnten große Unterschiede festgestellt werden. Es gibt einige Länder, in denen landesweit eine einheitliche Wohngeldsoftware zum Einsatz kommt. Dies ist jedoch nicht überall Fall. In größeren Wohngeldbehörden wird häufig eine Differenzierung der Verantwortlichkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorgenommen. Dort werden zum Teil spezielle Fälle wie Erstanträge von Studierenden, die Bearbeitung von Widersprüchen und die Durchführung von Ordnungswidrigkeitsverfahren von bestimmten Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern bearbeitet. Eine solche (teilweise) funktionale Arbeitsteilung kann jedoch häufig nur in Wohngeldbehörden vollzogen werden, die eine hinreichende Größe aufweisen. Bei dem größten Teil der teilnehmenden Wohngeldbehörden handelt es sich um kleinere Behörden mit bis zu zwei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. In einigen Ländern, in denen Wohngeldbehörden auf der Ebene von Ämtern, Samtgemeinden oder Verbandsgemeinden angesiedelt sind, nehmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter neben den Aufgaben einer Wohngeldbehörde zum Teil weitere Aufgaben wahr.

Auch bei der Erhebung des Zeitaufwands zwischen den Ländern (vgl. Abschnitt 4.5.2.1) konnten zum Teil und bei einzelnen Arbeitsschritten größere Unterschiede festgestellt werden. Die Unterschiede lassen sich aber nicht immer unmittelbar mit der Vollzugsgestaltung in den einzelnen Ländern in Verbindung bringen. Auffällig sind die unterschiedlichen Werte für den Erfüllungsaufwand bei zentraler oder dezentraler Erfüllung einzelner Arbeitsschritte (vgl. Abschnitt 4.5.5). Ebenso fallen die großen Unterschiede der Ergebnisse zwischen den Wohngeldbehörden bei der Durchführung des Datenabgleichs auf, für dessen Umsetzung wesentlich die Länder verantwortlich sind. Sie könnten einen Hinweis auf die unterschiedliche Umsetzung des Datenabgleichs in den Ländern geben, die sich unterschiedlich auf den Erfüllungsaufwand der Wohngeldbehörden auswirkt.

Die Ergebnisse machen insgesamt deutlich, dass die in der Ex-ante-Abschätzung getroffene Annahme eines bundesweit einheitlichen Vollzugs nicht dem Praxistest standhält, sondern unter Berücksichtigung der grundgesetzlichen Kompetenzzuordnung für Rechtsetzung und Vollzug, aus denen Vollzugsunterschiede resultieren können, differenzierter betrachtet werden sollte. Dies gilt, wie die Untersuchung am Beispiel des Wohngeldgesetzes zeigt, auch für im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder vollzogene Gesetze und trotz der Wahrnehmung der Eingriffsrechte zur Vollzugssteuerung durch den Bund, die ein geringes Maß an Unterschieden erwarten lässt.

4.6.2 Eignung des Erfüllungsaufwands als Indikator für Vollzugsbenchmarks

Die Untersuchung der Fallstudie konnte einige Erfahrungen über die Verwendung des Erfüllungsaufwands als Orientierungs- und Vergleichsmaßstab liefern:

Es zeigt sich, dass der Erfüllungsaufwand zwar eine gute Orientierung für einen Vollzugsvergleich und einen überzeugenden Ansatz zur Zerlegung von Vollzugsprozessen darstellt, auf dieser Basis aber keine unmittelbaren Handlungsempfehlungen für die Gestaltung der Vollzugspraxis abgeleitet werden können, die nicht auch die rechtlichen Vorgaben selbst in Frage stellen. Insbesondere ist es empirisch schwierig festzustellen, ob ein hoher oder geringer Erfüllungsaufwand auf eine konkrete Vollzugsgestaltung zurückzuführen ist oder ob nicht andere bzw. externe Faktoren hierfür ursächlich sind. Insoweit können Vergleiche des Erfüllungsaufwands für die Umsetzung bestehenden Rechts nur Tendenzen aufzeigen und Diskussionen anregen.

Das Konzept des Erfüllungsaufwands vernachlässigt ferner die Interaktionsbeziehungen und die wechselseitigen Effekte des Handelns zwischen den Normadressaten beim Vollzug rechtlicher Vorgaben sowie entscheidende Determinanten des Erfüllungsaufwands bei der Dienstleistungsproduktion, insbesondere die Abhängigkeit von externen Faktoren. Einige Annahmen des Konzepts erweisen sich aus der Vollzugsperspektive als problematisch. Hierzu gehört z.B. die Annahme, dass sich Normadressaten genauso verhalten, wie es der Gesetzestext auf dem Papier vorsieht. Dieser Annahme widersprechen verschiedene Befunde aus der Verwaltungspraxis und der Erhebung. Dies zeigt sich bspw. an dem hohen Anteil unvollständiger Anträge, die einen zusätzlichen Interaktionsbedarf zwischen den Normadressaten verursachen. Auch Rückforderungen von ungerechtfertigten, z.B. auf falscher Datengrundgrundlage bewilligten, Wohngeldzahlungen sind für alle Normadressaten mit zusätzlichem Erfüllungsaufwand verbunden. Ein maßgeblicher Teil des Erfüllungsaufwands bei der praktischen Anwendung der rechtlichen Vorgaben geht letztlich darauf zurück, dass sie nicht wie vorgesehen beachtet werden. Diese, nach den Auskünften der Wohngeldstellen häufig vorkommenden, Abweichungen vom regulären Arbeitsverlauf sind jedoch immer mit einem zusätzlichen Erfüllungsaufwand verbunden. Die in der GFA getroffene Vollständigkeitsannahme erweist sich vor diesem Hintergrund als vollzugs- und praxisfern. Das Konzept des Erfüllungsaufwands scheint daher besser geeignet für den Vergleich unterschiedlicher Gesetze bzw. rechtlicher Vorgaben als für den Vergleich des Vollzugs der gleichen, durch ein bestimmtes Gesetz, vorgegebenen rechtlichen Vorgaben, die von unterschiedlichen Vollzugsträgern vollzogen werden. Die hohe Regelungsdichte und Detailliertheit des Wohngeldrechts lassen den Ländern nur an wenigen Stellen Raum für (rechtliche) Gestaltungsoptionen, die sich signifikant auf den Erfüllungsaufwand für den Vollzug auswirken dürften. Die Angaben zum Erfüllungsaufwand (Abschnitt 4.5.2.2) legen nahe, dass externe Faktoren wie die Komplexität von Wohngeldfällen den Erfüllungsaufwand der Wohngeldbehörden wesentlich beeinflussen. Die Verwaltung kann

zwar durch die Vorkombination der ihr zugänglichen Produktionsfaktoren versuchen, eine möglichst optimale Leistungsbereitschaft herzustellen; der beim Vollzug entstehende Aufwand hängt dann jedoch immer auch von der Mitwirkung der Normadressaten ab.

Ferner wurde seitens der Wohngeldbehörden auf bestimmte Tätigkeiten hingewiesen, die mit Erfüllungsaufwand verbunden sind, die aber nicht in unmittelbarem Bezug zur konkreten Antragsbearbeitung stehen und daher oft nicht ausgewiesen werden. So würde der im Zuge einer Novellierung des Gesetzes oder einer Aktualisierung der Verwaltungsvorschriften entstehende Aufwand für die Einarbeitung und das Vertraut machen mit den Rechtsvorschriften und der damit einhergehende Schulungsbedarfe regelmäßig unterschätzt.³⁹⁷ Beim Wohngeld kommt hinzu, dass viele unterschiedliche Rechtsgebiete auf den Vollzug des Wohngeldes einwirken. Durch die starke Bezugnahme auf das Einkommensteuerrecht z.B. bei der Einkommensermittlung wirken sich Änderungen in diesem Bereich ebenfalls unmittelbar auf den Vollzug des Wohngeldrechts aus. Dies gilt auch für das Sozialrecht und die Rechtsprechung. In der Folge kann es zu erheblichen Änderungen bei Fallzahlen und beim Erfüllungsaufwand der Wohngeldbehörden kommen. Neben den regelmäßigen Anpassungen der Regelbedarfe für die Grundsicherung nach SGB II und SGB XII sowie die jährliche Erhöhung der Rentenwerte strahlten in den vergangenen Jahren Änderungen einer Reihe anderer Gesetze auf das Wohngeldrecht und seinen Vollzug aus.³⁹⁸

Das Konzept des Erfüllungsaufwands im Ex-ante-Verfahren zeichnet sich zwar durch eine gewisse Vollzugsferne aus, es liefert aber einen guten Orientierungsrahmen für Vollzugsvergleiche. Die der Ermittlung des Erfüllungsaufwands vorhergehende systematische Zerlegung eines Gesetzes in seine rechtlichen Vorgaben, die Identifizierung und die Herausarbeitung von Vollzugsprozessen und Vollzugsaktivitäten schaffen Transparenz über die Entscheidungen der Vollzugsträger bei der Vollzugsgestaltung. Für aussagekräftige Vollzugsvergleiche müssen allerdings bestimmte qualitative Daten und Informationen über die Vollzugsgestaltung erhoben werden. Aus den Messergebnissen selbst lassen sich aufgrund der eingeschränkten Aussagekraft wegen ihrer Subjektivität, geringen Repräsentativität und ihrer Abhängigkeit von externen Faktoren weniger gewinnbringende Ergebnisse ziehen als aus der systematischen Darstellung der Vollzugsprozesse. Die empirische Herausforderung, die Effekte der Vollzugsgestaltung auf den Erfüllungsaufwand von jenen Effekten zu trennen, die auf nicht von den Vollzugsträgern beeinflussbare Faktoren zurückgehen, lässt sich empirisch kaum lösen.

³⁹⁷ Dies gilt insb. für die zwischenzeitliche Steuerung des Verwaltungsvollzugs durch Erlasse und Rundschreiben.

³⁹⁸ Siehe hierzu beispielhaft die Auflistung der gesetzlichen Änderungen im Wohngeld- und Mietenbericht 2016 (S. 144/145), die sich im Berichtszeitraum auf das Wohngeld auswirkten.

4.6.3 Implikationen für das Konzept der besseren Rechtsetzung

Bewertet man die Ergebnisse der empirischen Untersuchung unter den Gesichtspunkten, ob ein Vollzugsbenchmarking zu den Zielen einer besseren Rechtsetzung beitragen kann und welche Implikationen hiervon für das Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung ausgehen, lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen ziehen.

Die Erprobung des Vollzugsbenchmarkings zeigt exemplarisch die Konsequenzen aus der grundgesetzlichen Kompetenzzuordnung für Rechtsetzung und Vollzug im bundesdeutschen Exekutivföderalismus. Es wurde zunächst deutlich, dass das im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung von den Ländern vollzogene Wohngeldgesetz den Ländern aufgrund seiner hohen Regelungsdichte nur geringe Spielräume für die Gestaltung des Vollzugs lässt. Der Bund hat zudem von seinen Eingriffsrechten Gebrauch gemacht und mit der Wohngeldverordnung und der Wohngeldverwaltungsvorschrift weitere Regelungen erlassen, welche die Gestaltungsspielräume der Vollzugsträger weiter einschränken und für eine Vereinheitlichung der Vollzugspraxis sorgen. Darüber hinaus wurde im Rahmen der Interviews deutlich, dass neben den rechtlichen Steuerungsinstrumenten eine Steuerung mit informellen Instrumenten erfolgt, die im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung nicht berücksichtigt werden. Hierzu zählt die, in der zwischen rechtlichen Änderungen und Novellierungen, stattfindende Steuerung mit Erlassen und Rundschreiben. Ferner sorgt eine umfassende Koordinierungspraxis der Länder untereinander und unter Einbeziehung des Bundes dafür, dass die Behörden weitgehend identische Verwaltungsabläufe aufweisen und sich mit weitgehend ähnlichen Herausforderungen (z.B. unvollständigen Antragsformularen) konfrontiert sehen, die ihre Ursachen primär in der Rechtsmaterie, nicht aber im Vollzug haben. Darüber hinaus wurde deutlich, dass der Vollzug des Wohngeldrechts aufgrund der Verknüpfungen mit anderen Rechtsbereichen stark von Rechtsänderungen in angrenzenden Gebieten beeinflusst wird. An einigen Stellen zeigen sich dennoch die Einflüsse der Vollzugskompetenz und landesrechtlicher Regelungen auf den Vollzug, die die im Zwei-Ebenen-Modell für Rechtsetzung und Vollzug herausgestellte Rolle der Länder als „Vollzugslabore“ bestätigen.

Darüber hinaus hat die Untersuchung Implikationen für das Konzept der besseren Rechtsetzung. Während der institutionalisierte Ansatz der GFA primär und ex ante auf Regelungsvorhaben abstellt, lag der Fokus beim Vollzugsbenchmarking auf der Umsetzung bestehenden Rechts. Durch die starke Einbeziehung der Vollzugsträger und die vorgenommene Ex-post-Betrachtung und den Fokus auf die Umsetzung und Anwendung der rechtlichen Vorgaben zeigt sich, was auf der Wegstrecke von der Rechtsetzung auf Bundesebene bis zum Vollzug in den Behörden auf lokaler Ebene passiert. Erst durch diese Betrachtung wird transparent, wie das Recht überhaupt vollzogen wird, wie die Länder ihre Vollzugskompetenz wahrnehmen und wo es zwischen ihnen Unterschiede gibt. Die Ergebnisse der Fallstudie legen nahe, dass die in der Ex-ante-Abschätzung getroffene

Annahme eines bundesweit einheitlichen Vollzugs von Bundesrecht, differenzierter betrachtet werden sollte und die grundgesetzliche Kompetenzverteilung stärker in der GFA berücksichtigt werden könnte. Die festgestellten Unterschiede beim Erfüllungs- bzw. Zeitaufwand zwischen den Vollzugsträgern lassen sich nicht unmittelbar mit den festgestellten Unterschieden bei der Vollzugsgestaltung in Verbindung zu bringen. Zum einen können die Ergebnisse mit Blick auf die Rücklaufquote nicht als repräsentativ angesehen werden. Zum anderen belegen die Ergebnisse die Auswirkungen der Abhängigkeit des beim Vollzug entstehenden Erfüllungsaufwands von externen Faktoren, die sich der Vollzugsgestaltung durch die Länder und Wohngeldbehörden entziehen. Die stark rechtsnormorientierte Ausrichtung des Erfüllungsaufwands blendet dies weitgehend aus. Als besonders problematisch erweist sich die Vollständigkeitsannahme, nach der sich die Normadressaten so verhalten, wie es die rechtlichen Vorgaben vorsehen. Diese Annahme steht im starken Gegensatz zum Erfahrungshorizont der teilnehmenden Wohngeldbehörden. Trotz der insgesamt eingeschränkten Aussagekraft lassen sich gleichwohl an verschiedenen Stellen die Effekte der Vollzugsgestaltung auf den Erfüllungsaufwand deutlich machen (z.B. zentrale vs. dezentrale Bescheiderstellung und Wohngeldauszahlung). Dort zeigt sich die Abhängigkeit des Erfüllungsaufwands von der Vollzugsgestaltung, allerdings lassen sich aufgrund der empirischen Erhebungsprobleme häufig keine konkreten Empfehlungen für Rechtsetzung und Vollzug allein auf dieser Basis ableiten.

Die zahlreichen Hinweise seitens der Wohngeldbehörden auf Problembereiche und Entlastungsmöglichkeiten können ebenfalls als Beleg dafür gewertet werden, dass sich Vollzugsbenchmarking als Rückkopplungs- und Feedbackmechanismus von der vollziehenden Ebene auf die rechtssetzende Ebene eignet und zur besseren Rechtsetzung beitragen kann. Inwieweit die Hinweise und Vorschläge tatsächlich zu Änderungen des Rechts und/oder des Vollzugs beitragen können, bedarf allerdings einer weitergehenden Bewertung der jeweils dafür zuständigen Ebenen. Die zahlreichen Hinweise können durchaus wichtige Impulse für die rechtliche Optimierung und die Vollzugsgestaltung liefern und zumindest entsprechende Diskussions- und Reflexionsprozesse initiieren und unterstützen. Die Länder und die Wohngeldbehörden können durch den systematischen horizontalen Vergleich und den Blick über die Ländergrenzen hinweg von den Erfahrungen und Ansätzen anderer bei der Vollzugsgestaltung profitieren. Der Bund enthält Hinweise auf Vollzugsprobleme und Entlastungsvorschläge aus der Vollzugspraxis und kann die im Föderalismus inhärenten Informationsvorsprünge der Länder beim Vollzug des Rechts für eine Rechtsetzung, die den Vollzug stärker mitdenkt, nutzen. Vollzugsbenchmarks können durch den Fokus auf die Umsetzung und Anwendung bestehenden Rechts sowie die Stärkung der Ex-Post-Betrachtung und die starke Einbeziehung der Vollzugsträger wesentliche Bereiche des Konzepts der besseren Rechtsetzung stärken und bestehende Informationslücken schließen.

5 (Vollzugs-)Benchmarking als Instrument besserer Rechtsetzung im föderalen Mehrebenenstaat der Bundesrepublik?

Im Rahmen der Arbeit wurde ein Vollzugsbenchmarking theoretisch abgeleitet und am Beispiel des Wohngeldgesetzes untersucht. Auf Basis der gewonnenen Erfahrungen werden in diesem Abschnitt Schlussfolgerungen diskutiert, die sich auf der Basis der Erprobung des Vollzugsbenchmarkings als Instrument besserer Rechtsetzung im föderalen Mehrebenenstaat ziehen lassen. Zunächst werden die Potenziale des Ansatzes erläutert (Abschnitt 5.1). Anschließend werden die Herausforderungen für die Umsetzung von Vollzugsbenchmarks betrachtet (Abschnitt 5.2). Am Ende dieses Kapitels werden Empfehlungen für die Umsetzung von weiteren Vollzugsbenchmarks skizziert (Abschnitt 5.3). Schließlich wird ein Fazit gezogen (Abschnitt 5.4).

5.1 Potenziale von Vollzugsbenchmarks

Die Potenziale bestehen insbesondere in der Ausweitung der Wissensbasis für die Rechtsetzung und die Vollzugsgestaltung. Vollzugsbenchmarking kann zur Qualitätssicherung von rechtlichen Vorgaben beitragen und der Rückkoppelung von Vollzugserfahrungen auf der vollziehenden hin zur rechtsetzenden Ebene dienen. Die wesentlichen Potenziale des Vollzugsbenchmarkings liegen einerseits in der ebenenübergreifenden Betrachtung von Rechtsetzung und Vollzug (Abschnitt 5.1.1). Es nutzt die Vorteile eines föderalen Staatsaufbaus, schafft Transparenz und Vergleichsmöglichkeiten und forciert einen impliziten Wettbewerb der Vollzugslösungen (Abschnitt 5.1.2). Damit ergänzt es das Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung und schließt bestehende Lücken (Abschnitt 5.1.3).

5.1.1 Ebenenübergreifende Ex-Post-Betrachtung von Rechtsetzung und Vollzug

Für eine ganzheitliche Betrachtung muss berücksichtigt werden, was auf der Wegstrecke vom gesetzten Recht bis zum Vollzug in den Behörden geschieht. Hierzu kann nicht allein auf den Text einer Rechtsnorm abgestellt werden, sondern es sind zusätzlich die ggf. angewendeten (untergesetzlichen und außerrechtlichen) Steuerungsinstrumente sowie die Einflüsse der Vollzugs- und Gesetzgebungskompetenzen der Gliedstaaten einzubeziehen. Alle diese Instrumente wirken auf den Vollzug eines Bundesgesetzes ein, so dass die vollständige Regelungskaskade betrachtet werden sollte. Aufgrund der Vollzugskompetenz der Länder wird er nicht allein durch bundesrechtliche Regelungen beeinflusst, sondern auch durch landesrechtliche Regelungen. In der Fallstudie wurde dies am Beispiel der Ausführungsgesetze der Länder deutlich. Der Vollzug kann zudem von EU-Regelungen und Satzungen sowie anderen bundesrechtlichen Regelungen bestimmt sein. Daneben wirken sich extrakonstitutionelle Instrumente wie Erlasse, Rundschreiben und Richtlinien auf den Verwaltungsvollzug aus und greifen indirekt in die Vollzugskompetenz der Länder ein. Auf

diese Weise soll ein einheitlicher Verwaltungsvollzug sichergestellt werden. Die Regelungsinhalte dieser Instrumente sind oft eine Reaktion auf Vollzugsproblematiken und eine Folge der Rückkopplung der Erfahrungen der vollziehenden Akteure, die von den zuständigen Bundesressorts aufgegriffen wird. Darüber hinaus erörtern die Länder in Arbeitsgruppen gemeinsam mit dem Bund Vollzugsfragen und Unklarheiten bei den Rechtsgrundlagen und oftmals kann ein Konsens über Lösungen erreicht werden, die zu einer bundesweit einheitlichen Vollzugspraxis beitragen. Im Rahmen der Arbeit ist keine systematische Erfassung der Regelungsinhalte der Erlasse und ggf. der inhaltlichen Abweichungen zwischen den Ländern vorgenommen worden. Damit bleibt die Frage offen, welche Konsequenzen von diesen Steuerungsinstrumenten auf den Erfüllungsaufwand der Normadressaten ausgehen. Zudem lässt sich hinterfragen, welcher Ebene der ggf. daraus resultierende Erfüllungsaufwand faktisch zugerechnet werden sollte. Der Bund dürfte zwar in den meisten Fällen formal der Urheber der Erlasse sein, da diese jedoch zum Teil in gemeinsamen Diskussionen mit den Ländern erarbeitet werden, ist eine klare Abgrenzung des Verursachers in der Praxis schwierig.

Im untersuchten Fall des Wohngeldvollzugs beschränken sich Vollzugsunterschiede zwischen den Ländern und Wohngeldbehörden nur auf wenige Bereiche und sind vergleichsweise gering. Das Wohngeldgesetz, die Wohngeldverordnung und die Wohngeldverwaltungsvorschrift weisen einen hohen Detaillierungsgrad und eine hohe Regelungsdichte auf, die den Vollzugsspielraum von vornherein auf wenige Fragen begrenzt. Die Unterschiede zwischen den Ländern beim Vollzug des Wohngeldgesetzes beschränken sich wie dargestellt auf organisatorische Vollzugsfragen wie die Verortung der Wohngeldbehörde, die Festlegung von zuständigen Stellen für die Auszahlung des Wohngeldes, die Verortung von Widerspruchsbehörden etc. Unterschiede ergeben sich darüber hinaus sich beim Umfang der Anwendung des Vier-Augen-Prinzips, etc. Interessant ist, dass trotz der hohen Regelungsdichte im Wohngeldrecht bislang auf die Vorgabe bundesweit einheitlicher Antragsformulare verzichtet wurde.

Abschließend bleibt jedoch festzuhalten, dass ohne die Betrachtung der Regelungskaskade (einschl. der jeweiligen rechtlichen Vorgaben) vom Bundesrecht über landesrechtliche Bestimmungen bis hin zur Konkretisierung der Vollzugsgestaltung in den Kommunen und ohne die Einbindung der Vollzugsträger sich kaum Aussagen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung rechtlicher Vorgaben treffen lassen. Dies gilt genauso für das Ziel einer nachhaltigen Senkung des Erfüllungsaufwands. Für eine dem ganzheitlichem Anspruch der besseren Rechtsetzung wirklich gerecht werdende Vorgehensweise, braucht es einen die Ebenen übergreifenden Ansatz, mit dem die unterschiedlichen Perspektiven des Gesetzgebers und der Vollzugsträger aufgegriffen werden können. Vollzugsbenchmarking kann eben diese Perspektiven wirksam aufgreifen.

5.1.2 Forcierung eines impliziten Wettbewerbs und Schaffung von Transparenz

Nach der ökonomischen Theorie des Föderalismus sind die Gliedstaaten im Föderalstaat impliziten Wettbewerbszwängen ausgesetzt. Die verfassungsmäßige Zuordnung von Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenz auf Bund und Länder setzen gewissermaßen den Rahmen für den föderalen Wettbewerb. Die rechtlichen Vorgaben des höherrangigen Rechts und die verfassungsmäßigen Vollzugskompetenzen im Grundgesetz geben den Ländern einen Rahmen vor, in dessen Grenzen sie in einen Wettbewerb um die besten Vollzugslösungen treten können. Im Fall des Wohngeldrechts hat der Bund von seinen Eingriffsrechten im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung Gebrauch gemacht und mit der Wohngeldverordnung und der Wohngeldverwaltungsvorschrift weitere Regelungen erlassen, die den faktischen Gestaltungsspielraum der Länder und der Wohngeldbehörden und damit den impliziten Wettbewerb auf bestimmte Bereiche beschränken. Die Länder können vor diesem Hintergrund als Vollzugslabore aufgefasst werden, in denen der Vollzug höherrangigen Rechts im Realbetrieb und unter Berücksichtigung regionaler Präferenzen sowie unter gegebenen Rahmenbedingungen optimiert wird. Das macht sie zu idealen Vergleichspartnern. Es gilt das zuvor entwickelte Zwei-Ebenen-Modell.

Im Exekutivföderalismus erstreckt sich der Wettbewerb auf die Erprobung und Suche von effektiven und effizienten Vollzugslösungen für den Vollzug von höherrangigem Recht. Die Vorteile des Exekutivföderalismus - Zentralisierung bei der Rechtsetzung und Regionalisierung/Dezentralisierung beim Vollzug - lassen sich durch systematische Vergleiche verstärken. Werden in einem Land effektivere und effizientere Vollzugslösungen mit geringerem Erfüllungsaufwand für alle Normadressaten gefunden, kann dies zu Nachahmungseffekten führen. Eine wichtige Voraussetzung für die Forcierung des Wettbewerbs um effektive und effiziente Vollzugslösungen zwischen den Ländern, sind die Schaffung von Transparenz über die Vollzugslösungen, die Ermittlung der Leistungsfähigkeit und die Durchführung von Vergleichen. Dazu ist es erforderlich entsprechende Daten über die Vollzugsgestaltung zu erheben. Da die übergeordneten Rechtsnormen die Gliedstaaten binden, lässt sich beim Vollzugsbenchmarking erkennen, welche Auswirkungen sich durch die Rolle der Länder als „Vollzugslabore“ und ihre Vollzugsgestaltung ggf. auf die Vollzugsprozesse und den Erfüllungsaufwand ergeben.

Im Rahmen der Untersuchung des Wohngeldvollzugs wurde erkennbar, in welchen Bereichen dieser implizite Wettbewerb der Vollzugslösungen zwischen den Ländern stattfindet. Landesrechtliche Unterschiede wurden bei der Verortung der Zuständigkeiten und bei der Gestaltung der Rechtsbehelfsverfahren deutlich. Unterschiede zwischen den Ländern gibt es aber auch bei der Arbeitsteilung zwischen Land und Kommunen. Das betrifft vor allem die Vollzugsorganisation und die Frage, ob bestimmte Vollzugstätigkeiten zentral, z.B. durch Landesinstitutionen oder dezentral, d.h. durch die Wohngeldbehörden ausgeführt werden. Dies gilt z.B. für die Auszahlung des Wohngeldes, die Erstellung und den Druck

der Bescheide. Darüber hinaus gab es Hinweise auf Unterschiede in den Ländern in Bezug auf Rechen- und Zahlläufe, das praktizierte Vier-Augen-Prinzip, beim Datenabgleich und den eingesetzten verwendeten Softwarelösungen sowie bei den Antragsformularen. Die Unterschiede zwischen den Wohngeldbehörden beruhen auf der Organisations- und Personalhoheit der Kommunen. Dort lassen sich Differenzen bei der Personalausstattung, den Öffnungszeiten und der behördeninternen Arbeitsteilung identifizieren.

Insgesamt bestätigen die Befunde aus der Untersuchung am Beispiel des Wohngeldrechts, dass ein exekutivföderalistisches System hervorragende Bedingungen für die Etablierung eines Mechanismus des ebenen- und länderübergreifenden Lernens bietet. Vollzugsbenchmarking kann die einzelnen „Vollzuglabore“ miteinander verbinden und ist systematischer, tragfähiger und methodisch belastbarer als ein reiner Diskussionsprozess und Erfahrungsaustausch über unterschiedliche Vollzugslösungen. Durch den Vergleich kommt es zur Offenlegung von Vollzugsunterschieden zwischen den Bundesländern und den Wohngeldbehörden. Mittels Vollzugsbenchmarking wird somit Transparenz auf der Vollzugsebene konstruiert und ein impliziter Wettbewerb forciert.³⁹⁹

5.1.3 Ergänzung der Ex-ante-Abschätzung der Bundesregierung und Schließung des Qualitätsregelkreises der Rechtsetzung

Vollzugsbenchmarking nutzt ein Instrumentarium, das im Rahmen der besseren Rechtsetzung bereits seit mehreren Jahren zur Anwendung kommt und überträgt es auf die Ex-post-Phase von Regelungsvorhaben. Es unterscheidet sich in der Ausrichtung von dem Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung, denn dort steht die Optimierung des Bundesrechts stärker im Vordergrund als die Optimierung des Vollzugs. Der Ansatz der Bundesregierung weist eine stark rechtsnormorientierte Ausrichtung auf und bezieht sich primär auf Regelungsvorhaben (ex ante), nicht auf bestehende Gesetze (ex post) und deren Umsetzung in der Verwaltungspraxis. Das Konzept der Bundesregierung konzentriert sich stark auf die Phase vor Inkrafttreten einer Regelung und schenkt der Umsetzung und dem Vollzug der Regelungen nach Inkrafttreten nur wenig Beachtung. Vollzugsbenchmarking widmet sich stärker der Ist-Umsetzung der gesetzlichen Regelungen und dem bestehenden (konsolidierten) Recht. Es zielt auf die Ausarbeitung von Vorschlägen für eine Verbesserung der rechtlichen Vorschriften und ihres Vollzugs sowie eine Reduzierung des Erfüllungsaufwands im Vollzug. Mit der Einbindung der für den Vollzug zuständigen Akteure soll der Informationsvorsprung der vollziehenden Ebene für die bessere Rechtsetzung nutzbar gemacht werden. Die vollziehende Ebene verfügt über die praktischen Erfahrungen im Gesetzesvollzug und dürfte besser in der Lage sein, den in der Vollzugspraxis entstehenden Aufwand beurteilen zu können. Die Vollzugsgestaltung der

³⁹⁹ Vgl. Jann u.a. (2009), S. 54.

Länder wird deutlich stärker und systematischer als bei der Abschätzung des Erfüllungsaufwands von Regelungsvorhaben berücksichtigt, um Transparenz über ihre Rolle als Vollzugslabore und bei der Wahrnehmung ihrer grundgesetzlichen Vollzugskompetenz zu schaffen. Der Ansatz der Bundesregierung geht trotz der vorhandenen Spielräume der Länder von einem bundesweit einheitlichen Vollzug der bundesrechtlichen Vorgaben aus.

Im Konzept der Bundesregierung zur Gesetzesfolgenabschätzung wird der Erfüllungsaufwand im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens (ex ante) ermittelt. Die ex ante abgeschätzten Werte werden nach einem bestimmten Zeitraum (2 Jahre nach Inkrafttreten) durch eine Nachmessung überprüft. Es handelt sich dabei um eine Nachmessung des ex ante geschätzten Erfüllungsaufwands für ein bestimmtes Regelungsvorhaben oder die geänderten Rechtsvorschriften, nicht jedoch um eine weitergehende Wirkungsüberprüfung. Beim hier erprobten Vollzugsbenchmarking wird dagegen nicht nur auf marginale oder inkrementelle Änderungen des Erfüllungsaufwands durch die Änderung einzelner rechtlicher Vorgaben abgestellt, sondern auf den gesamten Erfüllungsaufwand für den Vollzug eines Gesetzes bzw. des bestehenden und konsolidierten Rechts sowie die Vollzugs- und Verwaltungsprozesse. Bei vielen Regelungsvorhaben handelt es sich um Änderungsgesetze mit denen zwar bestimmte rechtliche Anpassungen vorgenommen werden, die sich aber nur selten grundlegend auf die Vollzugsprozesse auswirken und deren Auswirkungen daher überschaubar sind. Durch die vorgenommene Ex-post-Betrachtung beim Vollzugsbenchmarking kommen zudem die alternativen Steuerungsinstrumente in den Blick, die im Ex-ante-Verfahren ausgeklammert werden, die aber ebenfalls Auswirkungen auf die Vollzugspraxis und den Erfüllungsaufwand entfalten können. In diesem Zusammenhang rücken dann auch landesrechtliche Vorgaben und die Auswirkungen anderer Rechtsgebiete auf den Vollzug bestimmter Gesetze in den Blickpunkt.

Die Qualität eines Gesetzes und der rechtlichen Vorgaben zeigt sich häufig erst in der praktischen Anwendung, weshalb eine starke Einbindung des Vollzugs für eine Qualitätssicherung von Rechtsetzung und Vollzug von entscheidender Bedeutung ist. Durch die Vollzugsbetrachtung kommen nicht nur Vollzugsprobleme der rechtlichen Vorgaben in den Blick, die ggf. gesetzliche Änderungsbedarfe signalisieren, sondern es lässt sich ein systematischer Erfahrungsaustausch über Vollzugslösungen fördern. Wissenslücken über den Vollzug höherrangigen Rechts können so geschlossen werden. Vollzugsbenchmarking orientiert sich diesbezüglich an den Erfahrungen aus den ebenenübergreifenden Projekten der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates zum Bürokratieabbau. In diesen Projekten wurde ebenfalls die Umsetzung von Bundesrecht durch die Länder und andere Vollzugsträger untersucht und insbesondere die Verwaltungs- und Vollzugsverfahren in den Blick genommen. Diese Projekte erfolgten jedoch nicht im Rahmen der GFA, sondern wurden im Arbeitsprogramm der Bundesregierung festgelegt.

Ausgehend vom Qualitätsregelkreis ergänzt Vollzugsbenchmarking den Ansatz der Bundesregierung somit an zwei wichtigen Stellen. Zum einen wird der Umsetzung und dem Vollzug der rechtlichen Vorgaben und damit insgesamt der Phase nach Inkrafttreten von Regelungen und Regelungsvorhaben ein wesentliches größeres Gewicht beigemessen. Zum anderen wird den Besonderheiten des bundesdeutschen Exekutivföderalismus mit seiner Trennung von Rechtsetzung und Vollzug Rechnung getragen. Vollzugsbenchmarks können die Lücken im Qualitätsregelkreises der besseren Rechtsetzung in Folge der Zweiteilung von Rechtsetzung und Vollzug durch eine starke und systematische Einbeziehung der vollziehenden Akteure nicht nur ex ante, sondern auch ex post teilweise beheben.

5.2 Herausforderungen für die Umsetzung von Vollzugsbenchmarks

Für die Durchführung von Vollzugsbenchmarks zeigten sich im Rahmen der Untersuchung verschiedene Herausforderungen. Hierzu zählen methodische Fragen im Hinblick auf die Auswahl der Indikatoren als Vergleichsmaßstab (vgl. Abschnitt 5.2.1), die Einbindung der relevanten Akteure und Vollzugsträger (Abschnitt 5.2.2) sowie um die Abwägung von Kosten und Nutzen von Vollzugsbenchmarks (Abschnitt 5.2.3).

5.2.1 Methodische Herausforderungen: Wahl der Indikatoren und Repräsentativität

Die Auswahl von Indikatoren als Vergleichsmaßstab wird nie gänzlich unumstritten bleiben. Dies gilt besonders für die Leistungsmessung im öffentlichen Sektor. Effizienz oder Wirtschaftlichkeit sind zwar wichtige Nebenziele des Verwaltungshandelns, sie stehen aber neben anderen Zielen wie etwa Rechtsstaatlichkeit oder Gleichbehandlung, die sich nur schwer quantifizieren lassen. Darüber hinaus sollten die verwendeten Indikatoren bestimmten Anforderungen gerecht werden.

Im Rahmen der empirischen Fallstudie zeigte sich, dass der Erfüllungsaufwand einen Orientierungs- und Vergleichsmaßstab für den Vergleich unterschiedlicher Vollzugslösungen, die auf den gleichen bundesrechtlichen Vorgaben basieren aber von verschiedenen Akteuren umgesetzt und vollzogen werden, darstellen kann. Mit der Ermittlung der Zeit- bzw. Erfüllungsaufwände werden die Kostenfolgen von Recht (und seinem Vollzug) aus dem Spekultativen gelöst und grundsätzlich mit einem „Preisschild“ versehen. Es gibt aber verschiedene Einschränkungen, die bei der Verwendung dieses Indikators beachtet werden müssen, denn er liefert keine wissenschaftlich genauen und statistisch robusten Angaben. Allgemein sollten Indikatoren theoretischen, methodischen und praktischen Anforderungen genügen.⁴⁰⁰ Die theoretischen Anforderungen verlangen, dass Indikatoren messen müssen, was abgebildet werden soll (Validität). Zu den methodischen Anforderungen gehören die Zuverlässigkeit der Messungen (auch bei

⁴⁰⁰ Vgl. Zapf (1977).

Wiederholung, d.h. Reliabilität) und ihre Objektivität (d.h. unabhängig von der Erhebungsperson). Die praktische Anforderung an Indikatoren ist, dass sie mit einem Minimum an Aufwand zu einem Maximum an validen und robusten Informationen führen.

Der Erfüllungsaufwand wird diesen Anforderungen bei der Anwendung auf den Vollzug rechtlicher Vorgaben nicht vollständig gerecht. Die theoretische Anforderung erfüllt der Erfüllungsaufwand, denn er bildet zunächst in der Tat die Kostenfolgen von rechtlichen Vorgaben ab. Im derzeitigen Ansatz bleiben jedoch Faktoren, die den beim Vollzug entstehenden Erfüllungs- und Vollzugsaufwand wesentlich verursachen außer Betracht. Der stark rechtsnormorientierte Ansatz der Ex-ante-GFA zeichnet sich durch eine bestimmte Vollzugsferne aus, die diese Faktoren ausblendet. Hierzu trägt vor allem die in Gesetzesfolgenabschätzung getroffene Vollständigkeitsannahme bei, nach der man davon ausgeht, dass die Normadressaten das Recht so befolgen, wie es das Gesetz oder die rechtlichen Vorgaben vorsehen. Dem gegenüber stehen Erfahrungen aus der Vollzugspraxis wie z.B. der in der Erhebung bekannt gewordene hohe Anteil unvollständiger Anträge, die zusätzliche Interaktionsbedarfe zwischen den Normadressaten hervorrufen und damit zu zusätzlichem, im Prinzip unnötigen Erfüllungsaufwand führen. Der Vollzug rechtlicher Regelungen entspricht in vielen Fällen, so auch bei den wohngeldrechtlichen Vorgaben, der Erbringung von Dienstleistungen und folgt einer besonderen Produktionslogik. Bei Dienstleistungen hängt der Erfüllungsaufwand von externen Faktoren wie der Komplexität einer Fallkonstellation und der Mitwirkung der Normadressaten am Vollzugsprozess ab, die kaum durch die Vollzugsträger beeinflusst werden können. In der Erhebung zeigte sich dies bei den Auswirkungen der Komplexität auf den Erfüllungsaufwand. Aufgrund dieser Abhängigkeit lässt sich ein geringerer oder höherer Erfüllungsaufwand als solcher häufig nicht unmittelbar in einen Zusammenhang mit der Vollzugsgestaltung bringen, aber auch weil die bundesrechtlichen Vorgaben den Wohngeldbehörden nur geringe Ermessens- und Gestaltungsspielräume lassen und sich die rechtlichen Vorgaben der Länder nur auf wenige Bereiche des Vollzugs des Wohngeldverfahrens auswirken. Die Fähigkeit des Erfüllungsaufwands konkrete Vorschläge oder Handlungsempfehlungen für die Vollzugsgestaltung zu liefern, muss zumindest auf der Basis der in der Erhebung gewonnenen Ergebnisse relativiert werden. Die Vollständigkeitsannahme stellt eine Vereinfachung und Standardisierung dar, die sich für den Bezug auf abstrakte Rechtsnormen durchaus eignet, die sich aber für die Vollzugsbetrachtung als unrealistisch erwies. Ein Vergleich des Erfüllungsaufwands für in den Ländern unterschiedliche rechtliche Vorgaben kann jedoch auch unter der Vollständigkeitsannahme gleichwohl die Unterschiede zwischen den Ländern, die auf unterschiedliche rechtlichen Vorgaben zurückgehen, quantitativ deutlich und transparent machen.

Eine weitere Einschränkung der Aussagekraft der Daten zum Erfüllungsaufwand entsteht dadurch, dass man auf bestimmte Datenzulieferungen und Angaben der Wohngeldbehörden

angewiesen ist, die letztlich auf subjektiven Einschätzungen basieren und sich kaum validieren lassen.⁴⁰¹ Es bräuchte gerade bei Dienstleistungen eine empirische Isolierung des Einflusses externer Faktoren, um auf die Bedeutung und die Auswirkungen der Vollzugsgestaltung rückschließen zu können. Beim untersuchten Beispiel des Vollzugs des Wohngeldrechts, bei dem die Länder und die Vollzugsbehörden nur über geringe Spielräume für eine Qualitätsdifferenzierung bei der Dienstleistungserbringung verfügen, ist dies empirisch kaum möglich. Es ist auch nicht auszuschließen, dass es bei einer wiederholten Erhebung oder einer Erhebung bei anderen Vollzugsbehörden zu ganz anderen Werten für den Vollzugaufwand kommt. Daneben stellt sich auch grundsätzlich die Frage der Repräsentativität und der Vergleichbarkeit der ermittelten Daten. In der Regel stehen nur begrenzte Mittel für die Durchführung von Erhebungen zum Erfüllungsaufwand zur Verfügung, die keine großen Stichproben oder flächendeckende Ermittlungen erlauben.

Daten zum Erfüllungsaufwand erfüllen die Anforderungen an Indikatoren daher nur teilweise und es stellt sich die Frage, ob alternative Indikatoren z.B. aus Haushalts- und Kassenstatistiken diese eventuell besser erfüllen könnten. Im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und der Prüfungen von Rechnungshöfen spielen aber Indikatoren wie Ausgaben-je-Fallzahl-Relationen jedoch eine große Rolle. Und auch der Auslastungsgrad hat für die Kapazitätsplanung und die Allokation von Ressourcen bspw. an die Wohngeldbehörden und für die Entscheidung, auf welcher kommunalen Ebene Wohngeldbehörden verortet oder bestimmte Vollzugsaktivitäten gebündelt werden sollen, eine große Bedeutung. Ein weiterer Vorteil dieser Daten besteht darin, dass sie in der Regel vorliegen und nicht wie im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung geschätzt oder aufwändig ermittelt werden müssen. Der Nachteil solcher Daten besteht allerdings darin, dass keine unmittelbare Verbindung zum Vollzug einzelner rechtlicher Vorgaben, den zugrundeliegenden Gesetzen und den entsprechenden Vollzugsprozessen gegeben ist. Aus Haushaltsdaten und Kassenstatistiken lässt sich zudem nicht auf die Vollzugsprozesse rückschließen, so dass auch hier zusätzliche Erhebungen erforderlich wären. Es handelte sich dann auch eher um Kosten- als um Vollzugsvergleiche, bei denen der Nutzen für die bessere Rechtsetzung überschaubar bliebe, wenn auch einige der Anforderungen an Indikatoren besser erfüllt werden könnten (Reliabilität, Objektivität).

Eine weitere methodische Herausforderung bei Vollzugsbenchmarks besteht in der Erfassung der Qualität von Vollzugsleistungen. Es lässt sich gut argumentieren, dass ein geringer Erfüllungsaufwand nicht die einzige „Qualität“ bzw. der einzige Maßstab für den Vollzug rechtlicher Vorgaben darstellen sollte und es lässt sich hinterfragen, ob nicht andere

⁴⁰¹ Vgl. hierzu auch Becker (2011), S. 164 ff. Er argumentiert auf der Basis einer Messsystemanalyse, dass das Standardkosten-Modell kein valides Messinstrument darstellt, da die Werte letztlich auf subjektiven Einschätzungen beruhen. Dies lässt sich auf den Erfüllungsaufwand übertragen.

Faktoren wie Kunden- oder Bürgerzufriedenheit eine ebenso große Rolle spielen. In der Ex-ante-Abschätzung wird implizit davon ausgegangen, dass die Qualität des Vollzugs über die Vollzugsträger identisch ist. Die Qualität des Vollzugs wird im Rahmen der Ermittlung des Erfüllungsaufwands im Konzept der Bundesregierung weitgehend ausgeklammert. Die Praxis zeigt jedoch, dass es beim Vollzug durchaus Unterschiede z.B. bei der Kundenzufriedenheit mit den Behörden geben kann. Qualitätsdifferenzierungen können mit Unterschieden beim Erfüllungsaufwand einhergehen, wenn auch im Rahmen der durchgeführten Erhebung bei den Wohngeldbehörden keine statistisch signifikanten Qualitätsunterschiede nachgewiesen werden konnten. Allerdings war der Fokus der Erhebungen auch ein anderer. Es wurde dennoch deutlich, dass zwischen verschiedenen Standaktivitäten wie z.B. Rückfragen stellen, die an verschiedenen Stellen im (chronologischen) Vollzugsprozess vorkommen, durchaus wechselseitige Abhängigkeiten und Beziehungen bestehen können. So dürfte eine gründlichere oder ausführlichere Beratung bei der Antragstellung die Zufriedenheit der antragstellenden Personen mit den dienstleistungserbringenden Wohngeldbehörden erhöhen, unvollständige Anträge und Interaktionsnotwendigkeiten reduzieren, sie dürfte aber mit einem höheren Erfüllungsaufwand für die Wohngeldbehörden verbunden sein. Die Qualität der Dienstleistungserbringung und der Erfüllungsaufwand können somit in einem Substitutionsverhältnis stehen. Die Ermittlung der Qualität von Vollzugsdienstleistungen und des damit korrespondierenden Erfüllungsaufwand stellt eine weitere methodische Herausforderung dar.

5.2.2 Einbindung der Vollzugsträger

Die Einbindung der relevanten Vollzugsträger hat eine entscheidende Bedeutung, denn Vollzugsbenchmarks sind auf aussagekräftige Informationen der Vollzugsträger angewiesen. Deshalb sollte man bereits in der Planungsphase darauf achten, wie eine möglichst hohe Teilnahme und Mitwirkungsbereitschaft sichergestellt werden kann. Die Erfahrungen aus der Untersuchung des Wohngeldvollzugs legen nahe, dass eine Einbindung wesentlicher Vollzugsträger wie bspw. der Länder bereits in der Konzeptions- und Auswertungsphase wichtige Denkanstöße für die Gestaltung der empirischen Erhebungen liefern kann. Durch die Einbindung des Arbeitskreises Wohngeld konnte überhaupt erst ein Zugang zu den relevanten Akteuren (Wohngeldbehörden) hergestellt werden. In der Auswertungsphase ermöglicht die Einbindung der Vollzugsträger eine Reflexion über die Ergebnisse des Vollzugsbenchmarks und hilft dabei, sie in den richtigen Kontext zu stellen.

Bei der Gestaltung des Benchmarks sind verschiedene Punkte zu beachten. Zum muss berücksichtigt werden, dass ein Vollzugsbenchmark die ureigenen Kompetenzen von Bund und Ländern berührt. Es bezieht sich zwar auf übergeordnete (bundes-)rechtliche Vorgaben, macht aber gleichwohl auch Entscheidungen der Länder im Rahmen ihrer Vollzugskompetenz transparent. In der Praxis der Vollzugssteuerung gibt es umfassende

Verflechtungen zwischen Bund und Ländern durch eine Vielzahl von Kooperationsmechanismen, Koordinierungsgremien und Arbeitskreise. In diesen Gremien findet ein Austausch und Lernprozess auf kooperativer Basis statt. Der Vergleich von Vollzugslösungen anhand von Indikatoren ist implizit stärker wettbewerbsorientiert und setzt eine bestimmte Offenheit und Aufgeschlossenheit der Vollzugsträger für solche Ansätze, eine gewisse Lern- und Veränderungsbereitschaft bei politischen Entscheidungsträgern sowie die Bereitschaft voraus, sich diesem impliziten Wettbewerb überhaupt aussetzen zu wollen, denn die Transparenz über Vollzugs- und ggf. Performanzunterschiede ist nicht immer gewünscht.

Bereits von der Entscheidung über die Teilnahme oder Nichtteilnahme an Leistungsvergleichen können bestimmte und unterschiedliche Signale ausgehen. Es liegen Informationsasymmetrien vor. Das Wissen um eine schlechte Performance kann z.B. dazu führen, dass für einen Vollzugsträger kein Anreiz bestehen könnte, an einem Benchmarking teilzunehmen. Dies gilt oftmals dann, wenn Befürchtungen überwiegen, für die Folgen des eigenen (politischen) Handelns kritisiert werden zu können. Andererseits kann aber auch von schlechten Ausgangsbedingungen ein positiver Anreiz für die Teilnahme an Vergleichen ausgehen, da sie eine Standortbestimmung der eigenen Leistungsfähigkeit ermöglichen, die für das „Lernen von den anderen“ genutzt werden kann und perspektivisch zu gezielten Verbesserungen beitragen könnte. Diese Funktion des Benchmarkings sollte bereits bei der Gestaltung, der Durchführung der Leistungsvergleiche und bei der Auswertung der Ergebnisse herausgestellt und gestärkt werden. Wenn Leistungsvergleiche zu einem akzeptierten Verfahren der kontinuierlichen und nachhaltigen Verbesserung des Vollzugs von Bundesgesetzen (und anderen Gesetzen) gemacht werden sollen, sollten die Widerstände, die einer Teilnahme der Vollzugsträger entgegenstehen, möglichst überwunden werden. Es ist zudem wichtig, dass eine Vertrauensbasis und ein Klima geschaffen werden, in dem die befragten Behörden offene und wahrheitsgemäße Angaben machen können, gerade wenn die erhobenen Informationen wie etwa beim Erfüllungsaufwand nicht repräsentativ sein können, sich kaum validieren lassen und stark von subjektiven Faktoren bestimmt werden. Darüber hinaus sollten Leistungsvergleiche in regelmäßigen Abständen erfolgen, denn „ohne kontinuierliche Leistungsvergleiche der bestehenden Praktiken bestehen für Qualitätssteigerungen wenig Anreize und Anknüpfungspunkte“.⁴⁰²

Die Erfahrungen bei der Erprobung des Vollzugsbenchmarks legen nahe, dass bei künftigen Vollzugsvergleichen in anderen Bereich eine noch stärkere, auch inhaltliche Einbeziehung der Vollzugsträger, erwogen werden sollte, um das vorhandene Anwender- und Praktikerwissen noch effektiver zu nutzen, ihren Informationsbedarfen und Interessen besser

⁴⁰² Vgl. Jann u.a. (2009), S. 38.

gerecht werden zu können und um die Bereiche für das gegenseitige Lernen noch besser zu erschließen.

5.2.3 Kosten des Vollzugsbenchmarkings

Vollzugsbenchmarking lässt sich grundsätzlich auf sämtliche Rechtsquellen und überall dort anwenden, wo übergeordnetes Recht von mehr oder weniger autonom agierenden Akteure auf gleicher Ebene vollzogen wird. Tatsächlich ist es jedoch nicht sinnvoll, Vollzugsbenchmarks für alle Rechtsbereiche und jedes Gesetz durchzuführen, da die Durchführung eines Vollzugsbenchmarks selbst mit Aufwand verbunden ist. Die Kosten und der Nutzen von Vollzugsbenchmarks sollten stets in einem angemessenen Verhältnis stehen.

Der Aufwand von Vollzugsbenchmarks entsteht zum einen den durchführenden Akteuren etwa bei der Konzipierung des Vollzugsbenchmarks (Literaturrecherchen, Projekttreffen), der Durchführung der empirischen Erhebungen und für Interviews vor Ort (Zeitaufwand und Reisekosten), für die Auswertung von Daten und für das Erstellen von Berichten sowie der Präsentation von Ergebnissen in Arbeitsgremien. Es handelt sich somit primär um Personal- und Sachaufwand. Während der Personalaufwand in erster Linie durch den Zeitaufwand determiniert wird (in Abhängigkeit von der Komplexität der Rechtsmaterie und der Tiefe der Untersuchung), wird der Sachaufwand insbesondere durch den Umfang der Erhebungen (z.B. Anzahl von Interviews) bestimmt. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass auch den an den Erhebungen teilnehmenden Vollzugsträgern bzw. Normadressaten Aufwand entsteht, z.B. für das Ausfüllen der Fragebögen sowie für Recherchen und Interviews. Der Gesamtaufwand für die Normadressaten hängt somit ebenfalls vom Umfang der durchgeführten Erhebungen und der Zahl der Teilnehmer ab.

An Vollzugsbenchmarks lassen sich ähnliche Anforderungen stellen wie an andere Instrumente der besseren Rechtsetzung. So sollten sie einen möglichst hohen Nutzen für Rechtsetzung und Vollzug bringen, die ihre Kosten übersteigen. Sie sollten möglichst kostengünstig durchgeführt werden und dort eingesetzt werden, wo durch eine Optimierung von Rechtsetzung und Vollzug hohe Entlastungen zu erwarten sind. Es gibt verschiedene Stellschrauben, mit denen der mit dem Benchmarking verbundene Aufwand beeinflusst werden kann. Eine vollständige Quantifizierung des Erfüllungsaufwands für alle rechtlichen Vorgaben ist nicht immer sinnvoll und kann ein zeit- und ressourcenaufwändiges Unterfangen sein, das von der Komplexität der Regelung und der Verfügbarkeit von Daten abhängt. Aus diesem Grund ist es ratsam, sich auf die wesentlichen Treiber des Erfüllungsaufwands zu konzentrieren. Grundsätzlich gilt: je größer die erwarteten Auswirkungen und Folgen einer Regelung sind (z.B. der Erfüllungsaufwand, Zahl der Betroffenen etc.), desto eher ist eine detaillierte (und umfassende) Analyse des Vollzugs gerechtfertigt und desto mehr Ressourcen sind für eine Abschätzung des Erfüllungsaufwands und die Durchführung von Vollzugsbenchmarks angemessen. Dies gilt

genauso für den Vollzug von rechtlichen Vorgaben, die z.B. den Ländern große Spielräume lassen und bei denen somit größere Vollzugsunterschiede mit entsprechenden Differenzen beim Erfüllungsaufwand zu erwarten sind. In Bereichen, in denen die Ermessens- und Gestaltungsspielräume dagegen eingeschränkter sind, weil z.B. das übergeordnete Recht detaillierte Regelungen vorgibt, ist eine umfassende Abschätzung des Erfüllungsaufwands schlechter zu begründen, es sei denn die Unsicherheiten und Informationslücken über den Vollzug und die Kosten sind entsprechend groß. Auch in den Fällen, in denen die Folgen von rechtlichen Vorgaben zwar einen relativ geringen Gesamteffekt haben, sich aber signifikant auf eine bestimmte Gruppe von Normadressaten auswirken, kann eine umfassendere Analyse der Vollzugsprozesse angezeigt sein. Der „Erfüllungsaufwand von Vollzugsbenchmarks“ lässt sich ebenfalls beeinflussen, indem nicht alle Länder und Vollzugsträger einbezogen werden, sondern nur jene, bei denen der Vollzugsvergleich verschiedene Umsetzungen bzw. Vollzugslösungen mit erheblich streuenden Kostenfolgen bzw. Erfüllungsaufwand und Outcomes offenlegen könnte. Eine solche Begrenzung des Adressatenkreises kann den Gesamtaufwand für Vollzugsbenchmarks reduzieren. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, einen Schwellenwert für die Durchführung von Vollzugsbenchmarks festzusetzen, wie es der Beschluss des Staatssekretärsausschusses vom Januar 2013 für die Ex-post-Evaluierung von Regelungsvorhaben vorsieht.⁴⁰³

5.3 Zur Gestaltung künftiger Vollzugsbenchmarks

Welche Empfehlungen lassen sich nun aus der Fallstudie für ggf. künftige Vollzugsbenchmarks ableiten? Drei Fragen sollen in diesem Zusammenhang thematisiert werden: Die Auswahl von Rechtsbereichen bzw. Gesetzen für Vollzugsbenchmarks (Abschnitt 5.3.1), die Frage, wie Vollzugsbenchmarks in das bestehende Institutionengefüge der besseren Rechtsetzung und der Ex-Post-Kontrollen eingebettet werden können (Abschnitt 5.3.2) sowie die Frage, wie die Bereitschaft der Vollzugsträger für die Teilnahme Vollzugsbenchmarks gefördert werden kann (Abschnitt 5.3.3).

5.3.1 Auswahl von Rechtsbereichen (Vergleichsobjekten) für Vollzugsbenchmarking

Im Anbetracht der Kosten für die Durchführung von Vollzugsbenchmarks sollten vor allem die Rechtsbereiche, Gesetze und Vorgaben für ein Vollzugsbenchmarking ausgewählt werden, bei denen das Potenzial für mögliche Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen durch eine Optimierung von Rechtsetzung und Vollzug am größten ist. Grundsätzlich gilt, dass je höher der Erfüllungsaufwand und die Unsicherheiten über die Auswirkungen von

⁴⁰³ Der Schwellenwert für die Durchführung Ex-post-Evaluierung von Regelungsvorhaben liegt bei einem Erfüllungsaufwand in Höhe von einer Million Euro. Auch in anderen Ländern gibt es entsprechende Schwellen- bzw. Grenzwerte, vgl. Sharma u.a. (2013), S. 45 und S. 61.

rechtlichen Vorgaben und je größer die Gestaltungsspielräume der für den Vollzug zuständigen Akteure sind, desto eher bieten sie sich für Vollzugsbenchmarks an.

Dies trifft vor allem für rechtliche Vorgaben zu, die eine große Zahl von Personen, Unternehmen und Verwaltungen betreffen wie etwa die Steuergesetze, das Handelsrecht oder das Meldewesen und aus diesem Grund für die Volkswirtschaft insgesamt einen hohen Erfüllungsaufwand verursachen. Es kann sich aber auch um sehr komplexe und detaillierte Vorgaben handeln, die zwar nur wenige Akteure tatsächlich betreffen, für diese aber mit einem erheblichen Erfüllungsaufwand einhergehen (z.B. Emissionsvorschriften, Staatsangehörigkeitsgesetz, Aufenthaltsgesetz sowie einschlägige Branchenregulierungen). Darüber hinaus fallen hierunter Regelungen, die den Vollzugsträgern eine hinreichend große Differenzierung der Qualität bei der Dienstleistungserbringung und die Festsetzung unterschiedlicher Standards ermöglichen. Die vollziehenden Akteure bzw. Vollzugsträger sollten dabei über hinreichend große Gestaltungs- und Ermessensspielräume verfügen, die sich signifikant auf den Erfüllungsaufwand der Normadressaten auswirken können. Darüber hinaus sollten insbesondere auch Vorgaben betrachtet werden, die die Vollzugsträger zur Bereitstellung von Infrastrukturen und öffentliche Einrichtungen verpflichten (z.B. Kindertageseinrichtungen). Vollzugsbenchmarks für vergleichsweise regelungsarme Änderungsgesetze dürfte den damit einhergehenden Aufwand nicht rechtfertigen, weshalb sich in Anlehnung an die Ergebnisse der Fallstudie eher die Anknüpfung an konsolidiertes Recht bzw. konsolidierte Gesetze empfiehlt.

Die Spielräume der föderalen Gliedstaaten sind in den Rechtsmaterien am größten, in denen sie über eigene Gesetzgebungskompetenzen verfügen. Der Vollzug ist in diesem Fall dann nicht an einen einheitlichen und übergeordneten Rechtsrahmen gebunden, sondern richtet sich nach den jeweiligen in den Gliedstaaten verabschiedeten Regelungen. Diese unterliegen nicht den Vorgaben der Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes, sondern den einschlägigen Vorgaben der Länder. Dem Vollzugsvergleich sollte dann ein Rechtsvergleich vorgehen, um zunächst die rechtlichen Unterschiede zwischen den Ländern („auf dem Papier“) und ihre möglichen Konsequenzen für den Vollzug herauszuarbeiten.⁴⁰⁴ Für Vergleiche des Vollzugs von Bundesrechts müssen die unterschiedlichen Vollzugstypen nach dem Grundgesetz – Bundesauftragsverwaltung und ländereigene Verwaltung – berücksichtigt werden, da sie dem Bund unterschiedlich starke Eingriffsrechte an die Hand geben, welche die Vollzugskompetenz der Länder faktisch begrenzen können. Die Erprobung von Vollzugsbenchmarks für verschiedene Vollzugstypen bietet sich ebenfalls an, weil sie zum einen die jeweilige Wahrnehmung der Eingriffsrechte durch den Bund und zum anderen die

⁴⁰⁴ Ein interessanter Untersuchungsbereich wäre in diesem Zusammenhang die Nutzung der Abweichungsgesetzgebung durch die Länder. Im Bereich des Naturschutzes haben bspw. 11 Länder von den bundesrechtlichen Regelungen abweichende Regelungen festgelegt.

im Rahmen ihrer Vollzugskompetenz getroffenen Entscheidungen der Länder offenbaren. In der Untersuchung des Vollzugs des Wohngeldgesetzes wurde in diesem Zusammenhang deutlich, dass auch bei der Bundesauftragsverwaltung Unterschiede zwischen den Ländern aufgrund landesrechtlicher Regelungen (z.B. landesrechtliche Festlegung der für das Wohngeld zuständigen Stellen) und im Vollzug bestehen. Das Beispiel zeigte, dass Vollzugsbenchmarks selbst für Bereiche, in denen umfassende Eingriffsrechte bestehen, eine hohe Regelungsdichte mit detaillierten Vorgaben vorliegt und es nur geringe Vollzugsspielräume gibt, Unterschiede offenbaren können.

5.3.2 Einbettung in die bessere Rechtsetzung

Das im Rahmen der Arbeit am Beispiel des Wohngeldes erprobte Vollzugsbenchmarking, setzte an den Vorgaben des Wohngeldrechts an. Es knüpfte an bestehendes Recht an und konzentrierte sich vor allem auf die Umsetzung der bestehenden rechtlichen Vorgaben. Bezogen auf den Qualitätsregelkreis des Rechts ist es somit der Ex-post-Phase einer Regelung, d.h. nach ihrem Inkrafttreten bzw. retrospektiv, zuzuordnen. Vollzugsbenchmarking ist somit eine bestimmte Form der Evaluation und weist Anknüpfungspunkte an bestehende Verfahren der besseren Rechtsetzung (Evaluierungsmechanismus), an die Aufgaben der Rechnungshöfe und den Tätigkeiten der Rechts- und Fachaufsichtsbehörden auf, die ebenfalls in die Phase nach Inkrafttreten von Regelungen fallen. Mit dem Erfüllungsaufwand bedient es sich eines Ansatzes, der bei der Ex-ante-Abschätzung zur Anwendung kommt und überträgt ihn auf die Ex-post-Phase. Durch den Fokus auf den Vollzug von Recht steht es im Anbetracht der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung an der Nahtstelle von Bund und Ländern.

Trotz dieser Gemeinsamkeiten in Bezug auf den Standort im Qualitätsregelkreis gibt es größere Unterschiede zwischen diesen Mechanismen. Die Tätigkeit der Rechnungshöfe (Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfe) erstreckt sich auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Bundesrechnungshof). Dies trifft auch auf die Geldleistungen des Bundes wie das Wohngeld zu, das zur Hälfte durch den Bund finanziert wird. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Vollzugs. Ein anderer Kontrollmechanismus, der sich auf die Umsetzung bestehenden Rechts bezieht, sind die Prüfungen und anlassunabhängige Kontrollen durch die zuständige Rechtsaufsicht (durch das zuständige Bundesministerium). Dabei steht die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns im Mittelpunkt. Der Nationale Normenkontrollrat nimmt eine zentrale Bedeutung für die bessere Rechtsetzung und im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung auf Bundesebene ein. Derzeit konzentriert sich das Verfahren der GFA zwar noch primär auf das Ex-ante-Verfahren und damit auf Regelungsvorhaben vor Inkrafttreten, die Evaluierung von bundesrechtlichen Vorgaben ist in der jüngeren Vergangenheit jedoch stärker in den Blick gerückt. Durch die Entscheidung des Staatssekretärausschusses ist inzwischen ein „programmierter Evaluierungsmechanismus“

für Regelungsvorhaben eingeführt worden, für den aber bislang noch keine umfassenden und belastbaren Erfahrungen vorliegen. In allen diesen Fällen ist die Bundesebene auf Informationen der Vollzugsträger bzw. Länder angewiesen.

Vollzugsbenchmarking ist ein Ansatz, der die Informationslücken einerseits zwischen Gesetzgebung auf Bundesebene und Vollzug durch die Länder sowie andererseits zwischen Ex-ante- und Ex-post-Mechanismen mit Bezug auf rechtliche Vorgaben beheben kann. Da es sich sowohl an den Bund als Gesetzgeber und Urheber des Rechts als auch an die Länder als Vollzugsträger richtet, sind ebenenübergreifende Koordinierungsgremien wie z.B. Bund-Länder-Arbeitskreise am besten geeignet, um Vollzugsbenchmarks zu begleiten, zu diskutieren und für die bessere Rechtsetzung, die den Vollzug mitberücksichtigt, nutzbar zu machen. Die Frage, ob eine feste institutionelle Verankerung von Vollzugsbenchmarks als Instrument der besseren Rechtsetzung im Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung erfolgen sollte, lässt sich auf der Basis der Ergebnisse der Fallstudie allein nicht eindeutig beantworten. Hierzu bedürfte es einer umfassenderen Untersuchung der Effekte von Vollzugsvergleichen und Benchmarks im Hinblick auf die tatsächliche Nutzung der dabei gewonnenen Erkenntnisse für die bessere Rechtsetzung und die Optimierung des Vollzugs. Bislang wurden vergleichbare Ansätze wie die Einfacher-zu-Projekte im Arbeitsprogramm der Bundesregierung festgelegt und ad-hoc durchgeführt und waren, wie im Übrigen der Evaluierungsmechanismus auch, nicht in der GGO institutionell verankert. Zur Beantwortung der Frage, ob ein über die Ad-Hoc-Projekte der Bundesregierung und den beschlossenen Evaluierungsmechanismus ein hinausgehendes und systematisches Vollzugsbenchmarking eingeführt werden soll, erscheint es sinnvoll, Vollzugsbenchmarks in weiteren Fällen zu erproben.

5.3.3 Anreize zur Teilnahme an Vollzugsbenchmarks

Geht man, wie es die Kommentatoren von Art. 91d nahelegen, davon aus, dass die Teilnahme an Benchmarks im Rahmen der besseren Rechtsetzung nur freiwillig erfolgen kann, müssen potenzielle Teilnehmer vom Nutzen einer Teilnahme überzeugt werden.⁴⁰⁵ Für den Bund und die Länder gibt es gleichermaßen natürliche Anreize für eine Beteiligung an Vollzugsbenchmarks. In einer ganzheitlichen Perspektiven sind Rechtsetzung und Vollzug als zwei Seiten der gleichen Medaille zu betrachten. Sowohl der Bund als Gesetzgeber als auch die Länder (und ihre Kommunen) profitierten von einem besseren, d.h. effektiveren und effizienteren Recht. Für den Bund kann Vollzugsbenchmarking Informationslücken schließen, für die Länder und Vollzugsbehörden kann es Wege für die Senkung der Vollzugs- und Verwaltungskosten, die sie im Regelfall tragen, aufzeigen. Ähnliches gilt für die Kommunen.

⁴⁰⁵ Vgl. Adamaschek u.a. (2011), S. 4 ff., und Seckelmann (2012), S. 12.

Doch häufig kommen solche, auf die intrinsische Motivation setzende Leistungsvergleiche 'bottom-up', d.h. auf Initiative der Akteure nicht zu Stande, da die Vorbehalte gegen Leistungsvergleiche aufgrund möglicher Konsequenzen (Naming & Shaming, u.U. Sanktionen) überwiegen. Die Einführung eines Benchmarkings 'top-down', also eines von oben verordneten Benchmarkings, scheint ebenfalls nicht zielführend. Der Bund müsste befürchten, dass er aufgrund der Informationsvorsprünge der Vollzugsträger nicht die Informationen erhält, die er für die Rechtsetzung benötigt. Ein mögliches „Frisieren“ von Daten als mögliche Folge eines erzwungenen Leistungsvergleichs steht dem Ziel der besseren Rechtsetzung entgegen. Damit es vor diesem Hintergrund zu Benchmarks kommt, spielt die Gestaltung des Benchmarkings daher eine wichtige Rolle. Die Wahl des Vollzugs von Bundesrecht als Vergleichsobjekt und des Erfüllungsaufwands als Vergleichsmaßstab können in diesem Zusammenhang bestimmte Vorteile bringen.

Als Vergleichsmaßstab könnten bspw. Indikatoren gewählt werden, aus denen sich zwar keine eindeutigen Handlungsempfehlungen ableiten lassen, die aber nichtsdestotrotz Transparenz über die Vollzugsprozesse und die Entscheidungen der Vollzugsträger herstellen können. Trotz der methodischen Probleme bei der Übertragung auf den Vollzug bietet der Erfüllungsaufwand als Indikator den Vorteil, dass er eine systematische Zerlegung der Erfüllung von rechtlichen Vorgaben in Standardaktivitäten und Vollzugsprozesse ermöglicht. Der Bezug auf den Vollzug von Bundesrecht entlastet die Länder darüber hinaus ein Stück weit von der Verantwortung und somit von möglicherweise negativen Folgen des Leistungsvergleichs, da die Gesetzgebungskompetenz beim Bund liegt und damit ein wesentlicher Teil des Erfüllungsaufwands auf den Bund als Verursacher zurückgeführt werden kann. Je geringer die Spielräume bei der Gesetzesanwendung und im Vollzug sind, in desto größerem Maße sind die Vollzugskosten durch die übergeordneten Rechtsnormen determiniert.

Die Möglichkeit, dass den teilnehmenden Behörden Anonymität zugesichert wird, kann ebenfalls die Befürchtungen eines Naming & shaming abmildern helfen und die Teilnahmebereitschaft erhöhen. Ein Benchmarking, bei dem das gegenseitige Lernen wichtiger als die generierten Werte ist, kann unerwünschtes Verhalten der Teilnehmer und mögliche Effekte von Leistungsvergleichen wie „Gaming“ oder „teaching to the test“ vermeiden. Darüber hinaus wirken sich bestimmte Fragen der Durchführung des Benchmarks, ob er z.B. öffentlich oder nichtöffentlich erfolgen soll und/oder ob die Ergebnisse veröffentlicht werden und wie ggf. eine Einbindung der Vollzugsträger im Auswertungsprozess gestaltet werden soll, auf die Teilnahmebereitschaft aus. Anreize zur Durchführung von Benchmarks können nicht zuletzt durch positive und gute Beispiele, die zur Nachahmung einladen, verstärkt werden.

5.4 Fazit

Die empirische Untersuchung konnte zeigen, dass Vollzugsbenchmarks verschiedene Lücken im Konzept der besseren Rechtsetzung beheben können.

Das Konzept des Vollzugsbenchmarkings unterscheidet sich an einigen Stellen von dem in der Gesetzesfolgenabschätzung zur Anwendung kommenden Ansätzen. Es bediente sich zwar dem Konzept des Erfüllungsaufwands, ein Unterschied zum Ansatz der Bundesregierung bestand jedoch darin, dass nicht nur der inkrementelle bzw. marginale Erfüllungsaufwand betrachtet wurde, d.h. der Erfüllungsaufwand, der auf die Änderung von rechtlichen Vorgaben zurückzuführen ist, sondern gesamte Vollzugsprozess und der entsprechende Erfüllungsaufwand für die Befolgung eines konsolidierten Gesetzes. Vollzugsbenchmarking geht damit über die nachträgliche Überprüfung der Ex-ante-Abschätzung eines Regelungsvorhabens nach seinem Inkrafttreten, wie es sie im Ansatz der Bundesregierung gibt, deutlich hinaus und stellt damit eher eine besondere Form der Evaluation dar. Der Fokus liegt auf dem Vollzug eines konsolidierten Gesetzes und ist grundsätzlich breiter angelegt. Vollzugsbenchmarking könnte sich zwar auch auf eine Ex-post-Überprüfung rechtlicher Änderungen beschränken, die allerdings den Aufwand für die Durchführung nicht rechtfertigen dürfte. Vollzugsbenchmarking stellt zudem eine Erweiterung des Ex-ante-Ansatzes dar, da es nicht nur die formalisierten Regelungen in den Blick nimmt, sondern auch solche (rechtliche) Steuerungsinstrumente einbezieht, die im Rahmen der ex ante ausgeklammert werden, die sich jedoch auf den Vollzug und den Erfüllungsaufwand stark auswirken können. Auf diese Weise rückt die gesamte Wegstrecke vom gesetzten Recht zum Vollzug in den Blickpunkt.

Ein wichtiges Merkmal des Vollzugsbenchmarkings ist, dass die institutionellen Rahmenbedingungen für Rechtsetzung und Vollzug deutlich stärker berücksichtigt werden als es im Konzept der besseren Rechtsetzung der Fall ist. Dies gilt vor allem für die Verortung der Kompetenzen für Rechtsetzung und Vollzug auf zwei unterschiedlichen föderalen Ebenen im bundesdeutschen Exekutivföderalismus und die daraus resultierenden Konsequenzen. Die Beschreibung der Rolle der Länder als Vollzugslaboratorien wird von den Ergebnissen der empirischen Untersuchung untermauert. Vollzugsbenchmarks gehen nicht wie die GFA der Bundesregierung grundsätzlich und von vorn herein von einem bundesweit einheitlichen Vollzug des Bundesrechts aus, sondern nehmen die den Vollzugsträgern und den verschiedenen Ebenen im staatlichen Mehrebenensystem zur Verfügung stehenden Vollzugs-, Ermessens- und Gestaltungspielräume in den Blick. Exekutivföderalistische Systeme eignen sich besonders gut für Vollzugsbenchmarks, da hier ein für die vollziehenden Akteure bindender, übergeordneter und einheitlicher Rechtsrahmen als Referenzpunkt besteht. Der Vollzug des übergeordneten Gesetzes stellt das Vergleichsobjekt dar, die Vollzugsträger sind als Vergleichspartner prädestiniert, da sie alle das übergeordnete Recht vollziehen und umsetzen müssen. Mit der Verwendung des

Erfüllungsaufwands als Vergleichsmaßstab wird die Methodik aus der Ex-ante-Gesetzesfolgenabschätzung auf die Ex-post-Betrachtung übertragen und es werden Folgekosten rechtlicher Regelungen erfasst. Mit Hilfe der Informationen darüber, was andere Vollzugsträger anders machen lässt sich ein impliziter Wettbewerb forcieren und ein Prozess initiieren, der zu einer Optimierung von Rechtsetzung und Vollzug beitragen kann. Daneben sollen bei den Vollzugsträger Hinweise gesammelt werden, ob Bedarfe für Gesetzesänderungen bestehen. Damit wird der Qualitätsregelkreis der besseren Rechtsetzung über die verschiedenen Ebenen und Kompetenzen hinweg geschlossen.

In der Untersuchung wurde jedoch auch deutlich, dass Vollzugsbenchmarks mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert sind. Zum einen ist man auf die Mitwirkung der Vollzugsträger zwingend angewiesen. Im Rahmen der Ermittlung der Vollzugsprozesse und des Erfüllungsaufwands besteht allerdings keine Auskunftspflicht für die vollziehenden Behörden wie es sie etwa bei Kontrollen durch die Rechnungshöfe gibt. Die (freiwillige) Mitwirkung muss daher vor allem aufgrund der Einsicht und dem Wunsch zum gegenseitigen Lernen erreicht werden. Zum anderen bestehen methodische Herausforderungen, denn nach den Erfahrungen aus der Fallstudie kann nur bedingt die Erwartung verknüpft werden, dass sich auf der Basis des Vergleichs des Erfüllungsaufwands allein die besten Vollzugslösungen identifizieren lassen. Der primär an Rechtsnormen orientierte Ansatz basiert auf Annahmen, die sich als vollzugsfern erweisen und blendet aus, dass sich die Normadressaten nicht immer genauso verhalten wie es die rechtlichen Vorgaben „auf dem Papier“ vorsehen und es sich gerade bei Vollzugsleistungen der Verwaltungen um Dienstleistungen handelt, deren Erbringung stark von der Mitwirkung der Normadressaten abhängt. Es dürfte ohnehin auch nur selten möglich sein, einen „one best way“ für die Organisationsgestaltung zu identifizieren und eindeutige Optimierungsempfehlungen auszusprechen, weil örtliche Gegebenheiten sehr unterschiedlich sein können. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Angaben zum Erfüllungsaufwand letztlich auf subjektiven Einschätzungen beruhen, die sich kaum validieren lassen.

Dennoch deutet die Untersuchung des Fallbeispiels an, dass sich die Ergebnisse von Leistungsvergleichen grundsätzlich für eine vollzugsorientierte Gesetzgebung nutzen lassen. Der Erfüllungsaufwand bildet trotz der eingeschränkten Aussagekraft einen guten Orientierungs- und Vergleichsmaßstab, da Vollzugsprozesse systematisch in standardisierte Vollzugsaktivitäten zerlegt und kostenmäßig erfasst werden. Neben dem Erfüllungsaufwand sollten Vollzugsvergleiche jedoch auch an weiteren Zielsetzungen der besseren Rechtsetzung (z.B. Qualität oder Kundenzufriedenheit) ansetzen, aber auch an Indikatoren über den Personal- und Mitteleinsatz in den Behörden. Ein rein quantitativer Leistungs- bzw. Kennzahlenvergleich des Vollzugs bestehenden Rechts (auch auf Basis des Erfüllungsaufwands) lässt darüber hinaus mögliche Vollzugsprobleme und

Entlastungsmöglichkeiten, die durch eine Änderung rechtlicher Vorgaben behoben werden könnten, außer Acht. Doch gerade mit Blick auf die bessere Rechtsetzung kann Vollzugsbenchmarking nicht rein quantitativ ausgerichtet sein, sondern benötigt zusätzlich qualitative Angaben über die Vollzugsgestaltung und Hinweise der Vollzugsträger auf Optimierungspotenziale bei Rechtsetzung und Vollzug. Vollzugsbenchmarks können dann ebenenübergreifende Reflexionsprozesse und das Nachdenken über alternative Lösungen anregen. Der Bund als Gesetzgeber könnte sie bspw. zum Anlass nehmen, unnötigen Erfüllungsaufwand seiner Regelungen zu reduzieren und die Effektivität seiner Regelungen zu erhöhen, die Länder könnten die jeweiligen Erfahrungen anderer beim Vollzug der Bundesregelungen für Vollzugsoptimierungen und eine höhere Effizienz nutzen. Ein hierdurch ermöglichter geringerer Erfüllungsaufwand für die Normadressaten könnte zu Wohlfahrtsgewinnen beitragen, ohne dass Regelungsziele grundsätzlich in Frage gestellt werden müssten.

Ein wichtiger Gradmesser für den Mehrwert von Vollzugsbenchmarking als Instrument einer besseren Rechtsetzung dürfte sein, ob die Ergebnisse von Vollzugsbenchmarks zur besseren Rechtsetzung und zur Vollzugsoptimierung tatsächlich genutzt werden. Da dies nur rückblickend bewertet werden kann, lässt sich allein auf der Basis der Fallstudie keine eindeutige Empfehlung für eine systematische Einführung bzw. Einbettung von Vollzugsbenchmarks in das Konzept der besseren Rechtsetzung und einer entsprechenden Verankerung in der GGO abgeben. Hierzu müssten der tatsächliche und der potenzielle Nutzen des Instruments gegen die entstehenden Kosten seitens der zuständigen Entscheidungsträger abgewogen werden. Da sich der untersuchte Vollzug des Wohngeldes durch verschiedene Besonderheiten wie Bundesauftragsverwaltung und eine sehr hohe Regelungsdichte auszeichnet, sollten für eine abschließende Beurteilung der Fragen, ob und wenn ja mit welchen Parametern und mit welchem Umfang ein solches Instrument das Konzept der Bundesregierung wirksam ergänzen kann, zusätzliche Erfahrungen aus weiteren Vollzugsbenchmarks in anderen Bereichen des Gesetzesvollzugs gewonnen werden.

6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit stand die Frage, ob Benchmarking ein Instrument der besseren Rechtsetzung im föderalen Mehrebenensystem sein kann. Für ihre Beantwortung wurde dabei wie folgt vorgegangen:

Im **zweiten Kapitel** der Arbeit wurden zunächst die theoretischen Grundlagen für ein Vollzugsbenchmarking und die Anforderungen an ein solches Instrument der besseren Rechtsetzung herausgearbeitet. Nach einer kurzen Darstellung der Notwendigkeit staatlicher Eingriffe durch Recht aus der volkswirtschaftlichen Perspektive wurden die verschiedenen Typen rechtlicher Steuerungsinstrumente näher beleuchtet. Rechtsetzung und Vollzug können als Phasen eines Regelkreises aufgefasst werden, an den die Systeme der besseren Rechtsetzung mit ihren Instrumenten anknüpfen. Im Weiteren wurde auf die Folgen der Steuerung durch Recht aus ökonomischer Perspektive eingegangen. In diesem Kontext wurde vor allem darauf hingewiesen, dass die Erfüllung rechtlicher Vorgaben stets mit Folgekosten verbunden ist. Diese Kosten entstehen zum einen bei den einzelnen an der Erfüllung rechtlicher Vorgaben beteiligten Akteure (Mikroebene) und zum anderen für die Volkswirtschaft insgesamt (Makroebene). Ferner wurde darauf eingegangen, dass die von den Vollzugsträgern erbrachten Vollzugsleistungen oftmals Dienstleistungen darstellen, bei deren Produktion bestimmte Besonderheiten zu beachten sind. Im Weiteren wurde auf die Bedeutung der Kompetenzverteilung im staatlichen Mehrebenensystem für Rechtsetzung und Vollzug und die bessere Rechtsetzung eingegangen. Ein (föderaler) Staatsaufbau legt fest, welche Akteure über welche Entscheidungsspielräume im Hinblick auf Rechtsetzung und Vollzug verfügen. Mögliche Folgen sind Varianzen im Vollzug, bei der Vollzugsgestaltung und hieraus resultierend auch Unterschiede bei den Befolgungskosten. Im Anschluss daran wurden Leistungsvergleiche und Benchmarks als Werkzeuge für Effizienz- und Leistungssteigerungen im öffentlichen Sektor und insbesondere in föderalen Staaten und im Hinblick auf die bessere Rechtsetzung diskutiert. Die am Ende Kapitels abgeleitete Konzeption eines Vollzugsbenchmarkings für ein Zwei-Ebenen-Modell führte diese verschiedenen Aspekte zusammen und bildete den Referenzpunkt für die empirische Untersuchung des Vollzugs übergeordneten Rechts durch subnationale (und föderale) Vollzugsträger.

Im **dritten Kapitel** wurden die institutionellen Rahmenbedingungen für Rechtsetzung und Vollzug im bundesdeutschen Mehrebenensystem, das Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung und die Erfahrungen mit Leistungsvergleichen in der Bundesrepublik umfassend und im Hinblick auf die Durchführung von Vollzugsbenchmarks analysiert. Dabei wurden sowohl die Verteilung der Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen als auch die davon ausgehenden Auswirkungen und Herausforderungen für die bessere Rechtsetzung in der Bundesrepublik diskutiert. Das Konzept der besseren Rechtsetzung

wurde darüber hinaus mit Blick auf den Regelkreis auf methodische Lücken untersucht. Ferner wurde auf die Erfahrungen mit Leistungsvergleichen unter Bezugnahme auf Art. 91d Grundgesetz eingegangen.

Im **vierten Kapitel** wird als Kernstück der Arbeit die Erprobung eines Vollzugsbenchmarks am Beispiel des Vollzugs des Wohngeldrechts behandelt. Zunächst werden die Fragen dargestellt, die mit Hilfe der Fallstudie beantwortet werden sollen, sowie das empirische Vorgehen beschrieben. Daran anschließend wird ein Überblick über das Wohngeldrecht und die rechtlichen Vorgaben gegeben, einschl. der sich auf den Vollzug auswirkenden landesrechtlichen Bestimmungen. Danach werden die Ergebnisse der Fallstudie dokumentiert, umfassend analysiert und diskutiert. Das Kapitel thematisiert die Vollzugsunterschiede und die Unterschiede im Erfüllungsaufwand zwischen den Ländern und den Wohngeldbehörden, die Eignung des Erfüllungsaufwands als Vergleichs- und Orientierungsmaßstab für Vollzugsbenchmarks und die berichteten Vollzugsprobleme sowie die möglichen Entlastungsvorschläge.

Das **fünfte Kapitel** wertet die Erfahrungen aus der Erprobung des Vollzugsbenchmarks aus und diskutiert auf dieser Basis die Potenziale und Herausforderungen für die Durchführung von Vollzugsbenchmarks als Instrument einer besseren Rechtsetzung. Darüber hinaus werden an die Ergebnisse der Fallstudie anknüpfende Überlegungen für die Durchführung künftiger Vollzugsbenchmarks in Bezug auf die Auswahl von Rechtsbereichen, der Einbettung von Vollzugsbenchmarks in das Konzept der besseren Rechtsetzung sowie zur Verbesserung der Anreize für eine Teilnahme an Vollzugsbenchmarks angestellt.

6.1 Bewertung der Befunde

Die im Rahmen der Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse erlauben eine vorläufige und differenzierte Beantwortung der Frage, ob Benchmarking ein Instrument der besseren Rechtsetzung im föderalen Mehrebenensystem sein kann. Es bleiben jedoch auch noch Fragen offen, die in anderen Projekten weiterführend erörtert werden können.

Das Theoriekapitel lieferte Argumente für ein Benchmarking auf der Basis der Instrumente der Gesetzesfolgenabschätzung, insb. dem Erfüllungsaufwand. Die Idee des Vollzugsbenchmarkings baut darauf auf, dass im föderalen Mehrebenensystem ein einheitlicher Rechtsrahmen existiert und für die Vollzugsträger bindend ist, der von einer gewissen Anzahl von Akteuren auf einer anderen Ebene vollzogen wird und die über bestimmte Gestaltungs- und Ermessensspielräume verfügen. Vollzugsbenchmarks können Transparenz über die unterschiedlichen Vollzugslösungen schaffen, sie bieten einen Rahmen für systematische Vergleiche und binden die Vollzugsträger stark ein. Sie nutzen die vollziehenden Akteure als Informationsressource und Vergleichspartner. Durch den Fokus auf die Umsetzung von Bundesrecht kommt die Wegstrecke zwischen dem auf Bundesebene normiertem Recht und dem Vollzug durch die Länder und Kommunen stärker in den Blick.

Hierdurch wird deutlich was auf diesem Weg geschieht und wie die verschiedenen an Gesetzgebung und Vollzug beteiligten (föderalen) Akteure ihre Kompetenzen wahrnehmen. Dabei rücken neben den bundesrechtlichen Vorgaben auch die daran anknüpfenden weiteren untergesetzlichen und außerrechtlichen Steuerungsinstrumente sowie die sich auf den Vollzug auswirkenden landesrechtlichen Vorgaben ins Blickfeld. Dies ermöglicht eine ganzheitliche und vollständige Betrachtung des Regelkreises von Rechtsetzung und Vollzug, einschl. der dafür maßgeblichen Akteure. Während diese theoretischen Überlegungen eine Eignung von Vollzugsbenchmarks als Instrument einer besseren Rechtsetzung nahelegen, brauchte es die empirische Untersuchung, um ein solches Instrument testen und besser in Bezug auf seine Eignung beurteilen zu können.

Mit der Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen für Rechtsetzung und Vollzug in der Bundesrepublik, des Konzepts der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung sowie der Umsetzung von Leistungsvergleichen wurde untersucht, ob Vollzugsbenchmarks unter den gegebenen Rahmenbedingungen eines bestimmten Staates einen Mehrwert schaffen könnten. Es zeigt sich, dass der Exekutivföderalismus mit seiner systematischen Trennung von Rechtsetzung und Vollzug das Konzept der besseren Rechtsetzung vor Herausforderungen stellt. Hieraus folgt eine Zweiteilung des Regelkreises. Die Länder verfügen als Vollzugsträger über Informationen über den Vollzug, auf die der Bund im Rahmen der Gesetzgebung und der Gesetzesfolgenabschätzung angewiesen ist. Das Konzept der besseren Rechtsetzung der Bundesregierung konzentriert sich derzeit immer noch stark auf Regelungsvorhaben vor Inkrafttreten und damit auf die Ex-ante-Phase von Regelungen. Der Vollzug bestehenden Rechts und damit die Ex-post-Phase bleibt dabei weitgehend außer Betracht. Es gibt zudem keine systematische Rückkoppelung des Gesetzesvollzugs von Bundesrecht, welches von den Ländern als eigene Zuständigkeit vollzogen wird. Die Betrachtung der Nutzung von Leistungsvergleichen und Benchmarking als Instrumente zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zeigt, dass von der Einführung des Art. 91d GG bislang kaum Impulse ausgegangen sind. Insbesondere werden Leistungsvergleiche noch nicht für eine bessere Rechtsetzung genutzt. Damit werden die Chancen, einerseits durch einen systematischen Vergleich von Vollzugslösungen zur Vollzugsoptimierung auf der Vollzugsebene beizutragen, genauso wenig genutzt wie andererseits die Informationsvorteile der Vollzugsträger für eine bessere Rechtsetzung auf der Bundesebene. Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes für eine bessere Rechtsetzung sollten jedoch sowohl die Rechtsetzung als auch der Vollzug als zwei Seiten derselben Medaille betrachtet werden, wenn auch die jeweilige Kompetenz auf unterschiedlichen Ebenen verortet ist. Da der Exekutivföderalismus grundsätzlich für Vergleiche geradezu prädestiniert erscheint, stellt Vollzugsbenchmarking vor diesem Hintergrund einen vielversprechenden Ansatz dar, der die aufgezeigten Lücken schließen könnte.

Einige der eingangs formulierten Forschungsfragen lassen sich nur durch die Erprobung eines Vollzugsbenchmarks im Rahmen einer Fallstudie beantwortet werden. Als Fallstudie wurde der Vollzug des Wohngeldgesetzes gewählt, das von den Ländern im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung vollzogen wird. Wie in den Einfacher-zu-Projekten und in Untersuchungen des Bundesrechnungshofs konnten Unterschiede im Vollzug zwischen den Ländern identifiziert werden. Diese Unterschiede gehen auf die Vollzugskompetenz der Länder zurück. Es gibt sowohl Unterschiede bei den landesrechtlichen Bestimmungen als auch bei der Vollzugsgestaltung und der Arbeitsteilung zwischen dem jeweiligen Land und den Kommunen bzw. den zuständigen Behörden. Die im Rahmen der besseren Rechtsetzung getroffene Annahme eines bundesweit einheitlichen Vollzugs ist auch auf der Basis der Ergebnisse dieser Arbeit zu relativieren. Die Länder sind zwar an einen einheitlichen Rechtsrahmen gebunden, aus ihrer im Grundgesetz festgelegten Vollzugskompetenz können jedoch durchaus Unterschiede resultieren, die sich auch auf den Erfüllungsaufwand auswirken können. Aufgrund der hohen Regelungsdichte des Wohngeldrechts mit seinen detaillierten Vorgaben für die Vollzugsträger und der durch den Bund wahrgenommenen Eingriffsrechte, bestehen für die Länder faktisch nur eingeschränkte Ermessens- und Gestaltungsspielräume. Gleichwohl wird der im Zwei-Ebenen-Modell dargestellte Zusammenhang bestätigt.

Die Erprobung des Vollzugsbenchmarkings lieferte ebenfalls Erkenntnisse über die Eignung des Erfüllungsaufwands bei einer Übertragung auf den Vollzug. Die empirische Ermittlung des Erfüllungsaufwands für die Normadressaten und die vollziehenden Verwaltungen im Rahmen eines Vollzugsbenchmarks kann einen Orientierungsrahmen und einen einheitlichen Vergleichsmaßstab für unterschiedliche Vollzugslösungen bieten. Allerdings zeichnet sich die Methodik durch eine gewisse Vollzugsferne aus, da wesentliche Treiber des Erfüllungsaufwands in der Vollzugs- und Verwaltungspraxis unbeachtet bleiben. Dies gilt vor allem für die Annahme, dass sich die Normadressaten so verhalten „wie es die rechtliche Vorgabe oder das Gesetz vorsieht“, welches sich im Rahmen der empirischen Erprobung für das Vollzugsbenchmarking als praxisfern erwies. Häufig sind es aber gerade die nicht selten vorkommenden Abweichungen des Verhaltens der Normadressaten von den rechtlichen Vorgaben, die den Erfüllungsaufwand wesentlich beeinflussen. Hierzu trägt bei, dass es sich den meisten Vollzugsleistungen um die Erbringung von Dienstleistungen handelt, deren Produktion sich von der Abhängigkeit von externen Faktoren auszeichnet. Dies wird auch beim Vollzug des Wohngeldgesetzes besonders deutlich, da der Erfüllungsaufwand bzw. der Zeitaufwand für verschiedene Arbeitsschritte bei der Antragsbearbeitung maßgeblich von der Komplexität der Fälle und der Mitwirkung der am Vollzug beteiligten Normadressaten abhängt. Durch die Dienstleistungseigenschaft der Vollzugsleistungen entstehen häufig Schnittstellenproblematiken, die bei der rechtsnormorientierten Betrachtung ausgeschlossen werden. Die Ergebnisse für den

Erfüllungsaufwand werden somit wesentlich durch Faktoren bestimmt, die sich dem unmittelbaren Einfluss der Vollzugsbehörden entziehen. Dies führt dazu, dass empirisch kaum nachweisbar ist, ob Unterschiede im Erfüllungsaufwand zwischen vollziehenden Behörden auf eine effizientere Vollzugsgestaltung zurückgeführt werden können oder sie von den externen Faktoren überlagert werden.

Ein anderes Problem stellt sich hinsichtlich der Repräsentativität und Validität der Ergebnisse für den Erfüllungsaufwand. Auch wenn die Anzahl der teilnehmenden Wohngeldbehörden insgesamt sehr erfreulich war, ist die Datenbasis für einzelne Länder vergleichsweise dünn. Die Aussagekraft der Ergebnisse für einzelne Länder muss daher stark relativiert werden, da eine Repräsentativität der Ergebnisse nicht gewährleistet ist. Hinzu tritt, dass auf der Basis von letztlich subjektiven Einschätzungen kaum belastbare Daten ermittelt werden können, die sich ohne erheblichen Aufwand verifizieren lassen. Allerdings konnte an die Ermittlung des Erfüllungsaufwands von vornherein nicht der Anspruch erhoben werden, statistisch signifikante Ergebnisse zu liefern. Dies macht es jedoch schwierig, bestimmte Handlungsempfehlungen allein auf der Basis der Daten zum Erfüllungsaufwand zu ziehen. Während bei der stark rechtsnormorientierten Ex-ante-GFA entscheidungsrelevante Daten produziert werden, sind Empfehlungen für die Vollzugsgestaltung aus den angeführten Gründen ungleich schwieriger auszusprechen. In Kombination mit erhobenen Daten zur Vollzugsgestaltung können die Ergebnisse jedoch durchaus Diskussions- und Reflexionsprozess über Vollzugslösungen und die rechtlichen Vorgaben fördern und unterstützen.

Ein positives Resultat des erprobten Vollzugsbenchmarks sind die Hinweise auf Probleme im Vollzug und die zahlreichen Entlastungsvorschläge seitens der Wohngeldbehörden. Die Anmerkungen der Wohngeldbehörden verbreitern die Informationsbasis und können zu einer besseren Rechtsetzung beitragen, ohne das grundsätzliche Regelungsziel des Gesetzes in Frage zu stellen. Eine Bewertung ist im Rahmen der Arbeit nicht vorgenommen worden, sondern fällt in den Zuständigkeitsbereich der für Rechtsetzung und Vollzug verantwortlichen Akteure. Es zeigt sich, dass Vollzugsbenchmarking Vollzugsprozesse transparent macht, Vergleiche vereinfacht, den Entscheidern auf der Vollzugsebene Impulse für die Vollzugsgestaltung gibt und der rechtsetzenden Ebene Problembereiche im Recht selbst anzeigt.

In der Gesamtbetrachtung lässt sich bilanzieren, dass Vollzugsbenchmarks ein Instrument zur besseren Rechtsetzung sein können. Durch die ebenenübergreifende Ex-Post-Betrachtung rückt der vollständige Regelkreis in den Blick. Die Qualität eines Gesetzes zeigt sich häufig erst in der praktischen Anwendung, weshalb eine starke Einbindung der Vollzugsträger für eine Qualitätssicherung von Rechtsetzung und Vollzug von großer Bedeutung ist. Vollzugsbenchmarking macht die Entscheidungen der Vollzugsträger transparent und kann einen impliziten Wettbewerb um effiziente Vollzugslösungen

forcieren. Der Exekutivföderalismus bietet ideale Bedingungen für länderübergreifende Vollzugsvergleiche, bei deren Gestaltung allerdings auf verschiedene Faktoren geachtet werden muss, damit sie auch tatsächlich zustande kommen. Vollzugsbenchmarks können die Ex-ante-Abschätzung sinnvoll ergänzen und den Evaluierungsmechanismus konkretisieren. Ein wichtiger Gradmesser für die Eignung des Vollzugsbenchmarks als Instrument der besseren Rechtsetzung ist, ob die Ergebnisse Diskussionsprozesse bei den relevanten Akteuren initiieren, die tatsächlich zur Gestaltung eines effektiveren und effizienteren Rechts und Vollzugs genutzt werden. Dies lässt sich erst nach der Durchführung eines Vollzugsbenchmarks feststellen und liegt außerhalb dieser Arbeit, so dass auf Basis der vorliegenden Ergebnisse auch keine Empfehlungen für eine systematische Einbettung des Instruments in das Konzept der besseren Rechtsetzung abgegeben werden können.

6.2 Ausblick

Die vorliegende Untersuchung konnte einige Fragen beantworten, sie wirft aber auch neue Fragen auf, die zwar nicht mehr in dieser Arbeit, so aber doch perspektivisch aufgegriffen werden könnten. An dieser Stelle soll daher ein kurzer Ausblick auf Bereiche gegeben werden, die an die Arbeit anknüpfen könnten.

Eine wichtige Frage ist, ob Vollzugsbenchmarks in Systeme der besseren Rechtsetzung eingebettet werden sollten. Hierzu bräuchte es weitere und umfassendere Untersuchungen in anderen Bereichen, die eine Abwägung der Kosten und Nutzens eines solchen Instruments auf einer breiteren Informationsbasis ermöglichen. Mit dem in der Fallstudie untersuchten Vollzug des Wohngeldgesetzes, das von den Ländern im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung vollzogen wird, wurde ein besonderer Verwaltungstyp betrachtet. Darüber hinaus lässt das Wohngeldrecht den Vollzugsträgern aufgrund seiner hohen Regelungsdichte nur geringe Ermessens- und Gestaltungsspielräume. In nachfolgenden Projekten könnte untersucht werden, wie die Länder und Kommunen ihre Vollzugskompetenz in Rechtsbereichen wahrnehmen, in denen ihnen größere Spielräume verbleiben. Hierzu zählen nicht nur Rechtsbereiche, welche die Länder nicht in Bundesauftragsverwaltung vollziehen, sondern vor allem Gesetze, die den Ländern wesentlich größere materielle Ermessens- und Gestaltungsspielräume lassen oder die Festlegung eigener Standards erlauben (z.B. bei der Betreuung von Kindern nach dem Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG)). Ferner könnten Gesetze betrachtet werden, die nur einen Rahmen vorgeben und die Gliedstaaten verpflichten einen bestimmten Bereich zu regeln, die Ausgestaltung der Detailregelungen jedoch größtenteils den Ländern überlassen. Die dabei möglicherweise offengelegten größeren Vollzugsunterschiede zwischen den Vollzugsträgern könnten zu größeren Lerneffekten führen. In diesem

Zusammenhang könnten auch die Effekte der Vollzugsgestaltung auf andere Normadressaten wie etwa die Bürgerinnen und Bürger oder Unternehmen untersucht werden.

Da an manchen Stellen in der Erhebung der Einfluss landesrechtlicher Vorgaben auf den Vollzug des Wohngeldes deutlich wurde (vor allem bei der Verortung der Wohngeldbehörden), könnten Vergleiche landesrechtlicher Vorgaben ebenfalls Unterschiede im Erfüllungsaufwand zwischen den Ländern deutlich machen und dies nicht nur bei den Verwaltungen, sondern auch für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft. In diesem Fall würde der Benchmark nicht an einem übergeordneten rechtlichen Rahmen ansetzen, sondern an unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben in den Ländern bzw. in unterschiedlichen Jurisdiktionen und sollte daher zunächst stärker rechtsvergleichend ausgerichtet werden. Ebenso könnte der Blick auf andere Staaten und ihre institutionellen Rahmenbedingungen sowie die Systeme der besseren Rechtsetzung gerichtet werden. Der Fokus dieser Arbeit konzentrierte sich zwar auf das bundesdeutsche Mehrebenensystem, die Herausforderungen für die bessere Rechtsetzung dürften aber in vielen Mehrebenensystemen ähnlich gelagert sein. Der Vollzug von Landesrecht durch die Kommunen dürfte sich genauso als Fallstudie eignen wie der Vollzug von EU-Recht durch die Mitgliedstaaten. Weitere Vollzugsbenchmarks in anderen (Rechts-)Bereichen könnten mit den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung verglichen werden.

Ein zweites Themenfeld für künftige Arbeiten ist die Frage nach der Einbeziehung weiterer und alternativer Indikatoren in den Vollzugsbenchmarks. In der vorliegenden Arbeit wurde der Erfüllungsaufwand als Vergleichsmaßstab verwendet, da er unmittelbar an rechtlichen Vorgaben ansetzt und eine systematische Zerlegung von Vollzugsaktivitäten ermöglicht. Im Rahmen der Ermittlung und der Übertragung auf den Vollzug zeigten sich in der Untersuchung für das Wohngeld allerdings verschiedene methodische Herausforderungen, welche u.a. die Ableitung klarer Empfehlungen für die Vollzugsgestaltung einschränken. Es stellt sich damit die Frage nach der Einbeziehung weiterer und ergänzender Indikatoren, die belastbarere Schlussfolgerungen über die Vollzugsgestaltungen erlauben. Neben einer stärkeren Nutzung ggf. vorhandener Daten aus der amtlichen Statistik könnten dies Daten sein, die auf den Haushaltsstatistiken, Personalstatistiken oder Kostenrechnungen basieren. Dabei handelt es sich um Daten, die u.a. für die Personalbemessung in Behörden relevant sind und auch im Rahmen der Benchmarks auf kommunaler Ebene oder bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen weit verbreitet sind. Diese Indikatoren haben allerdings den Nachteil, dass sie nicht unmittelbar an rechtliche Vorgaben bzw. die „bessere Rechtsetzung“ anknüpfen, sondern an Behörden und Kostenstellen sowie einseitig auf den Normadressaten Verwaltung ausgerichtet sind und damit den Erfüllungsaufwand anderer Normadressaten beim Vollzug rechtlicher Vorgaben vernachlässigen. Darüber hinaus stellt sich die Herausforderung, wie die Qualität von Vollzugsleistungen, die sich bspw. auch

anhand von Indikatoren wie Kundenzufriedenheit, geringe Widerspruchsquoten etc. bemessen kann, im Rahmen von Vollzugsbenchmarks erfasst und berücksichtigt werden soll, ohne dass sich die Ermittlung zu aufwändig darstellt.

Ein drittes Feld für weitere Forschungsvorhaben sind Untersuchungen der Auswirkungen Benchmarks. Dies ist vor allem für die eingangs gestellte Frage relevant, ob und wenn ja, in welcher Form Vollzugsbenchmarks systematisch in Konzepte der besseren Rechtsetzung integriert werden sollten. In der Arbeit kann dies nicht abschließend beantwortet werden. Im Vorfeld der Durchführung von Vollzugsbenchmarks scheint jedoch auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse eine starke Einbindung der Vollzugsträger bereits in Konzeptionsphase angebracht, um eine starke Ausrichtung an den Interessen der potenziellen Nutzer der Benchmarkingergebnisse und einen möglichst hohen Nutzen zu erreichen. Sollten weitere Vollzugsbenchmarks durchgeführt werden, könnte ebenfalls der Effekt ihrer Ergebnisse auf die Gesetzgebung und die Vollzugsgestaltung beobachtet werden. Indikatoren, die für eine Einführung von Vollzugsbenchmarks sprechen, könnten bspw. Änderungen bei der Vollzugsgestaltung oder aber im Recht sein, weil ein Vollzugsbenchmarking bestimmte Problembereiche oder aber gute Vollzugslösungen identifizieren konnte? Das Instrument des Vollzugsbenchmarkings könnte bei Vorliegen weiterer Untersuchungen besser im Hinblick auf seine Kosten und Nutzen bewertet werden. Ob die in dieser Arbeit entwickelte und erprobte Idee eines Benchmarkings als Instrument einer besseren Rechtsetzung im föderalen Mehrebenenstaat Impulse geben kann, wird die Zukunft zeigen.

Literaturverzeichnis

- Abusah, S.; Pingario, C. (2011): Cost-effectiveness of regulatory impact assessment in Victoria, February, Victorian Competition & Efficiency Commission.
- Access Economics (2009): Decision Regulation Impact Statement for a Model Occupational Health and Safety Act. Report for Safe Work Australia.
- Adamaschek, Bernd; Kröning, Volker; Timmer, Reinhard (2011): Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG. Vorschläge für Strukturen und Prozesse.
- Australian Government Productivity Commission (2006): Potential Benefits of the National Reform Agenda, Productivity Commission Research Paper Report to the Council of Australian Governments, Melbourne.
- Australian Productivity Commission (2009): Performance Benchmarking of Australian and New Zealand Business Regulation: Food safety, Research Report.
- Australian Productivity Commission (2011): Identifying and Evaluating Regulation Reform, Research Report, Canberra.
- Australian Productivity Commission and Forum of Federations; Fenna, Alan; Knüpling, Felix (Hrsg.) (2012): Benchmarking in Federal Systems, Roundtable Proceedings, Melbourne, 19.-20. Dezember 2010.
- Bandemer, von, Stephan (2001): Benchmarking, in Blanke, Bernhard; Bandemer, von, Stephan; Nullmeier, Frank; Wever, Göttrik (Hrsg.): Handbuch Verwaltungsreform, 2. Auflage, Leske & Budrich, Opladen.
- Becker, Marco (2012): Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung während der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (2005-2009), Lehrke Verlag, Hamburg.
- Benz, Arthur (2008): Regieren in der Mehrebenenpolitik, in Jann, Werner; König, Klaus (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Neue Staatswissenschaften, Band, 9, Tübingen, S. 407-437.
- Benz, Arthur (2009): Politik in Mehrebenensystemen. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Bieger, Thomas (2007): Dienstleistungs-Management. Einführung in Strategien und Prozesse bei Dienstleistungen, 4. Auflage, Haupt Verlag, Stuttgart.
- Blank, Stephan (2008): Evaluation und Lernprozesse: Eine systemtheoretische Analyse, Zeitschrift für Evaluation, Heft 1/2008, S. 75-95.
- Blankart, Charles B. (2007): Föderalismus in Deutschland und Europa, Studien zur politischen Ökonomie 1, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. Nomos.
- Blankart, Charles B. (2008): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München, 8. Auflage, Verlag Vahlen, München.

- Blankart, Charles B.; Fasten, Erik R. (2011): § 13 Die ökonomische Grammatik des Föderalismus: Von den Anfängen des Grundgesetzes bis zur Föderalismusreform II, in Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus. Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, Springer, Heidelberg.
- Blanke, Hermann-Josef (2005): Staatsfinanzen im Föderalismus, Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht 2005, S. 71-106.
- Bogumil, Jörg (2004): Probleme und Perspektiven der Leistungsmessung in Politik und Verwaltung, in Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 392-398.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Böhret, Carl; Hugger, Werner (1980): Entbürokratisierung durch vollzugsfreundlichere und wirksamere Gesetze, Speyerer Arbeitshefte 35, Speyer.
- Böhret, Carl; Konzendorf, Götz (1998): Rechtsoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschätzung: Waldgesetz Rheinland-Pfalz. Speyerer Forschungsberichte 192, Speyer.
- Böhret, Carl; Konzendorf, Götz (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Bohne, Eberhard (1981): Der informelle Rechtsstaat. Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzes, Duncker & Humblot, Berlin.
- Bouckaert, Geert; Halligan, John (2008): Managing performance: international comparisons, Routledge, New York.
- Breton, Albert (1996): Competitive Governments. An Economic Theory of Politics and Finance. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brüggemeier, Thomas; Lenk, Thomas (2011): Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government, E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors, Band 12, Edition sigma, Berlin.
- Bruhn, Manfred; Meffert, Heribert (2012): Handbuch Dienstleistungsmarketing, Springer Gabler, Heidelberg.
- Bundeskanzleramt (2009): Einfacher zum Elterngeld, Berlin.
- Bundeskanzleramt (2009): Einfacher zum Wohngeld, Berlin.
- Bundeskanzleramt (2010): Einfacher zum Studierenden-BAföG, Berlin.
- Bundeskanzleramt (2012): Bessere Rechtsetzung 2012: Belastungen vermeiden. Bürokratischen Aufwand verringern. Wirtschaftliche Dynamik sichern. Bericht der

- Bundesregierung 2012 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates.
- Bundeskanzleramt (2014): Bessere Rechtsetzung 2013: Erfolge dauerhaft sichern – zusätzlichen Aufwand vermeiden. Bericht der Bundesregierung 2012 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, Berlin 2006.
- Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): Handbuch der Rechtsförmlichkeit – Empfehlungen zur Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen, 3. Überarbeitete Auflage, Köln 2008.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2000.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Der Mandelkern-Bericht – Auf dem Weg zu besseren Gesetzen; Abschlussbericht, Berlin 2002.
- Bundesministerium des Innern, Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung (Hrsg.): Moderner Staat – moderne Verwaltung; Abschlussbericht über den Praxistest zur Erprobung des Handbuches und des Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung an ausgewählten Vorhaben der Ressorts, Berlin 2002.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.): Arbeitshilfe zu § 2 GGO: Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, Berlin 2005.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): Arbeitshilfe zu § 44 Absatz 4 GGO: Kosten für die Wirtschaft und Auswirkung auf die Preise, Berlin 2007.
- Bundesregierung (Hrsg.), Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Berlin 2011.
- Bundesregierung (2015): Wohngeld- und Mietenbericht 2014 (BT-Drs. 18/6540)
- Bundesregierung (2017): Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016 (BT-Drs. 18/13120).
- BWV (2002): Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 12, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.
- BWV (2007): Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern. Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofs als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.

- BWV (2010): Gutachten über Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und zur Pflege des Normenbestands, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 15, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.
- BWV (2013): Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finanzwirksamer Maßnahmen nach § 7 Bundeshaushaltsordnung. Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 18, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart.
- BWV (2015): Bericht zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.
- Ciccone, Antonio; Papaioannou, Elias (2007): Red tape and delayed Entry, Journal of the European Economic Association, vol.5, no. 2-3, S. 444-458.
- Coase, Ronald H. (1960): The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics, vol. 3, October 1960, S. 1-44.
- Coglianese, Gary (2012): Measuring Regulatory Performance. Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy, Expert Paper No. 1, August 2012, OECD.
- Conway, Paul; de Rosa, Donato; Nicoletti, Giuseppe; Steiner, Faye (2006): Regulation, competition and productivity convergence, OECD Department Working Paper No. 419, OECD, Paris.
- Corsten, Hans; Gössinger, Ralf (2005): Entwurf eines produktionstheoretischen Rahmens für Dienstleistungen, in Corsten, Hans; Gössinger, Ralf (Hrsg.): Dienstleistungsökonomie. Beiträge zu einer theoretischen Fundierung, Betriebswirtschaftliche Forschungsergebnisse Band 130, Duncker & Humblot, Berlin, S. 153-188.
- Costa, Luis F.; Aubyn, Miguel St. (2012): The Macroeconomic Effects of Legal-Simplification Programmes, Technical University of Lisbon and UECE Working Paper WP 12/2012/DE/UECE, Technical University of Lisbon, Lissabon.
- CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2004): Reducing the administrative burden in the European Union, August, CPB.
- Dickertmann, Dietrich; König, Herbert; Wittkämper, Gerhard W. (1982): Bürokratieüberwälzung, Stand, Ursachen, Folgen und Abbau.
- Dittmann, Armin (2008): § 127 Verfassungshoheit der Länder und bundesstaatliche Verfassungshomogenität, in Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI, 3. Auflage, C.F. Müller, Heidelberg.
- Djankov, Simenon; McLiesh, Caralee; Ramalho, Rita M. (2006): Regulation and Growth, Economic Letters, Vol. 92, S. 395-401.

- Döhler, Marian; Wegrich, Kai (2010): Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit, der moderne Staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 1/2010, S. 31-52.
- Eichfelder, Sebastian; Evers, Lisa; Gläser, Christian; Heinemann, Friedrich; Jenzen, Holger; Kalb, Alexander, Misch, Florian (2010): Auswirkungen von Steuervereinfachungen, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Mannheim.
- Ebinger, Falk; Bogumil, Jörg (2012): Angeleitetes Lernen über Leistungsvergleiche? Zwischenbilanz nach acht Jahren Gemeindeprüfungsanstalt NRW. Die Verwaltung 45(1), S. 123-140.
- Ebinger, Falk (2013): Wege zur guten Bürokratie. Erklärungsansätze und Evidenz zu Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen, Reihe Staatslehre und politische Verwaltung, Nomos, Baden-Baden.
- Elmers, Christine (2015): Die Praxis der Bundesauftragsverwaltung. Eine Untersuchung des Vollzugs des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 1299, Duncker & Humblot, Berlin.
- Färber, Gisela (2002): Efficiency Problems of Administrative Federalism, Paper Presented at the Annual Conference of the IPSA Research Committee „Comparative Federalism and Federation Research“, October 4th-7th, 2001 in Javéa, Spain. Speyerer Diskussionsbeiträge Nr. 1, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer 2002.
- Färber, Gisela (2004): Probleme des föderativen Systems in Deutschland und Europa. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Färber Gisela; Einsiedler, Julia (2012): Bürokratieabbau im Steuerrecht: Ein Ansatz zur Vereinfachung des Steuerrechts, FÖV Discussion Papers Nr. 73.
- Färber, Gisela (2015): Die Rolle des Nationalen Normenkontrollrats bei der Verbesserung der Rechtsetzung; in: Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Gute Rechtsetzung / La buena legislación; Speyerer Forschungsberichte 281.
- Färber, Gisela; Zeitz, Dirk (2015): Legitimation durch Gesetzesfolgenabschätzung? Möglichkeiten und Grenzen für die Legitimation staatlichen Verwaltungshandelns, der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 2/2015, S. 337-359.
- Farrow, Scott (2000): Improving Regulatory Performance: Does Executive Oversight Matter?, Carnegie Mellon University.
- Feldmann, Horst (2009): The unemployment effects of labor regulation around the world, Journal of Comparative Economics, Vol. 37, No. 1, S. 76-90.

- Fenna, Alan (2010): Benchmarking in Federal Systems, Occasional Paper Series, Number 6, The Forum of Federations.
- Fenna, Alan; Knüpling, Felix (2015): Benchmarking as a New Mode of Coordination in Federal Systems, in Palermo, Francesco; Alber, Elisabeth (Hrsg.): Federalism as Decision-Making. Changes in Structures and Policies, Studies in Territorial and Cultural Diversity Governance, Vol. 3, Brill/Nijhoff, Leiden.
- Flidner, Ortlieb (2004): Moderner Staat – moderne Gesetzgebung? Sieben Thesen für bessere Gesetze. FES-Analyse Verwaltungspolitik.
- Freistaat Sachsen (2015): Erläuterungen zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwandes im Freistaat Sachsen.
- Gagnon, Alain-G. (1993): The political uses of federalism, in Burgess, Michael; Gagnon, Alain-G. (Hrsg.): Comparative Federalism and Federation. Competing traditions and future directions, Harvester Wheatsheaf, New York, S. 15-44.
- Gelauff, George and Lejour, Arjan (2006): Five Lisbon Highlights, the economic impact of reaching these targets, Centraal Planbureau (CPB).
- Geis, Max-Emanuel (2014): § 25 Der Erlass von Satzungen, in Kluth, Winfried; Krings, Günter (Hrsg.): Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle. C.F. Müller. München, S. 643-686.
- Gorgens, Tue; Paldam, Martin; Wurtz, Allan (2003): How Does Public Regulation Affect Growth?, Working Paper No. 2003-14, University of Aarhus.
- Görlitz, Axel; Burth, Hans-Peter (1998): Politische Steuerung. Ein Studienbuch. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Opladen.
- Graham, John D. (2008): Saving lives through administrative law and economics, University of Pennsylvania Law Review, Vol. 157, S. 394-395.
- Grimm, Dieter (1990): Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des Rechtsstaats, in Grimm, Dieter (Hrsg.) Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Nomos, Baden-Baden.
- Grimm, Dieter (1994): Staatsaufgaben, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden.
- Grimm, Dieter (1994): Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung, in Grimm, Dieter (Hrsg.): Staatsaufgaben, Nomos, 1. Auflage, Baden-Baden, S. 613-646.
- Grimm, Dieter (1994): Staatsaufgaben – eine Bilanz, in Grimm, Dieter (Hrsg.): Staatsaufgaben, Nomos, 1. Auflage, Baden-Baden, S. 771-786.
- Grunwald, Armin (2008): Technikfolgenabschätzung als wissenschaftliche Politikberatung, in Bröckler, S.; Schützeichel, R. (Hrsg.): Politikberatung, Stuttgart, S. 282.-298.

- Hahn, Robert W.; Tetlock, Paul C. (2008): Has economic analysis improved regulatory decisions?, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 22, No. 1, S. 67-84.
- Hanschel, Dirk (2013): *Konfliktlösung im Bundesstaat. Die Lösung föderaler Kompetenz-, Finanz- und Territorialkonflikte in Deutschland den USA und der Schweiz*, *Jus Publicum* 215, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Hertin, Julia, Jacob, Klaus; Pesch, Udo, Pacchi, Carolina (2009a): The production and use of knowledge in regulatory impact assessment: An empirical analysis. *Forest Policy and Economics* 11 (5-6), S. 413–421.
- Hertin, Julia; Turnpenny, John, Jordan, Andrew; Nilsson, Mans; Russel, Duncan; Nykvist, Björn (2009b): Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process. *Environment and Planning / A* 41 (5), S. 1185–1200.
- Hill, Hermann (1998): *Politik und Gesetzgebung im Neuen Steuerungsmodell*, *Speyerer Arbeitshefte*, 114.
- Hill, Hermann; Klages, Helmuth (2000): *Good Governance und Qualitätsmanagement – Europäische und internationale Entwicklungen*, *Speyerer Arbeitshefte* 132.
- Hill, Hermann (2006), *Gute Staats- und Verwaltungsführung. Konzepte und Standards*, *Speyer 2006*, *Speyerer Arbeitshefte* 181.
- Hill, Hermann (2007): *Recht als Geschäftsmodell*, in: *DÖV* 2007, S. 809-819.
- Hill, Hermann; Martini Mario (2012): *Normsetzung und andere Formen exekutivischer Selbstprogrammierung*, in Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard; Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen*, 2. Aufl. 2012, Beck, München.
- Hill, Hermann (2015): *Pluralität und Wechselwirkung von Regelsysteme*, in Montoro-Chiner; María Jesús; Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): *Gute Rechtsetzung. La Buena Legislación*, *Speyerer Forschungsberichte* 281.
- Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*.
- Hueglin; Thomas O.; Fenna, Alain (2006): *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, University of Toronto Press.
- Isensee, Josef (2008): § 126: *Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz*, in Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI*, 3. Auflage, C.F. Müller, Heidelberg.
- Jacob, Klaus; Hertin, Julia; Hjerp, Peter; Radaelli, Claudio, Meuwese, Anne; Wolf, Oliver; Pacchi, Carolina; Rennings, Klaus (2009): *Improving the Practice of Impact Assessment*, *EVIA Working Paper*, Berlin.

- Jacobzone; Stéphane. Steiner, Faye; Ponton, Erik; Job, Emmanuel. (2010): Assessing the Impact of Regulatory Management Systems, OECD Working Papers on Public Governance No. 17, OECD Publishing, Paris.
- Jäkel, Tim; Kuhlmann, Sabine (2013); Lernen von den Besten? Steuerung und Nutzung von Leistungsvergleichen in europäischen Verwaltungen. der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Sonderheft 2013, S. 141-160.
- Jalilian, Hossein; Kirkpatrick, Colin; Parker, David (2007): The impact of regulation in developing countries: a cross sectional analysis, World Development, 25 (1), S. 87-103.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai; Tiessen, Jan (2007): Entbürokratisierung und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich - wo steht Deutschland, (FES-Staatsmodernisierung), Berlin.
- Jann, Werner; Jantz, Bastian (2008): Bürokratiekostenmessung in Deutschland. Eine erste Bewertung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ der Großen Koalition, in Zeitschrift für Gesetzgebung 1/2008, S. 51-68.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai; Jantz, Bastian; Veit, Sylvia (2009): Bürokratieabbau für Bürger. Internationale Erfahrungen und Lehren für Deutschland, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin (Hrsg.), Berlin 2009.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai (2014): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Oldenbourg, De Gruyter, S. 97-132.
- Jann, Wern; Wegrich, Kai (2010): Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte, in Benz, Arthur; Dose, Nicolau (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Jantz, Bastian; Veit, Sylvia (2010): Bessere Rechtsetzung durch Befristungs- und Evaluationsklauseln. Empfehlungen zur Befristung von Bundesgesetzen auf Basis einer empirischen Auswertung internationaler Erfahrungen, Gutachten für die Bertelsmann Stiftung.
- Jantz, Bastian; Veit, Sylvia (2011): Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung, in Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank; Reichard, Christoph und Wever, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S.126-134.
- Karpen, Ulrich. (2014): § 7 Gesetzgebung im Rechtsvergleich, in Kluth, Winfried; Krings, Günter (Hrsg.): Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle. C.F. Müller. München, S. 159-190.

- Kaufmann, Franz-Xaver (1994): Diskurse über Staatsaufgaben, in Grimm, Dieter (Hrsg.): Staatsaufgaben, Nomos, Baden-Baden, S. 15-42.
- KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (2008): Administrative Belastung von BürgerInnen in Österreich. Zeiteinsatz von BürgerInnen bei ausgewählten „Behördenwegen“. Endbericht.
- Kirchhof, Paul (2007): § 118: Die Steuern, in Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage, C.F. Müller, Heidelberg.
- Klapper, Leora; Laeven, Luc; Rajan, Raghuram (2006): Entry regulation as a barrier to entrepreneurship, Journal of Financial Economics, Vol. 82, S. 591-629.
- Kleinaltenkamp, Michael (2005): Integrativität als Baustein einer Theorie der Dienstleistungsökonomie, in Corsten, Hans; Gössinger, Ralf (Hrsg.): Dienstleistungsökonomie. Beiträge zu einer theoretischen Fundierung, Betriebswirtschaftliche Forschungsergebnisse Band 130, Duncker & Humblot, Berlin, S. 55-84.
- Kluth, Winfried (2014): § 1 Entwicklung und Perspektiven der Gesetzgebungswissenschaft, in Kluth, Winfried; Krings, Günter (Hrsg.): Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle. C.F. Müller, München, S. 3-40.
- Konzendorf, Götz (2009): Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland. In Widmer, Thomas; Beywl, Wolfgang; Fabian, Carlo (Hrsg.): Evaluation. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 27-39.
- Konzendorf, Götz (2011): Gesetzesfolgenabschätzung. In Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank; Reichard, Christoph, Wewer, Götztrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 4. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 135-144.
- Korioth, Stefan (2007): Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Zeitschrift für Gesetzgebung 22, S. 1-21.
- Krings, Günter (2014): § 2 Das Gesetz im demokratischen Verfassungsstaat, in Kluth, Winfried; Krings, Günter (Hrsg.): Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, C.F. Müller, München, S. 41-68.
- Kuhlmann, Sabine (2004): Interkommunaler Leistungsvergleich in Deutschland: Zwischen Transparenzgebot und Politikprozess, in Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Wollmann, Hellmut (2004): Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 94-120.

- Kuhlmann, Sabine (2005): Selbstevaluation durch Leistungsvergleiche in deutschen Kommunen, *Zeitschrift für Evaluation*, Heft 2005/1, S. 7-28.
- Kuhlmann, Sabine (2011): Performanzsteuerung und Leistungsvergleich: Verwaltungsmodernisierung im kontinentaleuropäischen, angelsächsischen und skandinavischen Kontext. In: Beck, J./Larat F. (Hrsg.): Reform von Staat und Verwaltung in Europa. Jenseits von New Public Management? / Réforme de l'État et de l'administration en Europe. Au-delà de la Nouvelle Gestion Publique? Zurich: Dike Verlag, S. 89-110.
- Kuhlmann, Sabine; Veit, Sylvia (2013): Der Nationale Normenkontrollrat in Deutschland: Promoter für bessere Rechtsetzung?, *Study of Legislative Evaluation*, 10/2013, S. 51-73.
- Kuhlmann, Sabine; Jäkel, Tim (2013): Competing, Collaborating or Controlling? Benchmarking-Regimes in European Local Governments from a Comparative Perspective. *Public Money & Management*, 33, S. 269-276.
- Lang, Heinrich (2014), S. 124ff: § 5 Gesetzgebung zwischen Objektivität und Befangenheit, in Kluth, Winfried; Krings, Günter (Hrsg.): Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, C.F. Müller, München, S. 123-136.
- Lange, Stefan (2008): Kybernetik und Systemtheorie, in Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Handlungsfelder, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 176-187.
- Leibenstein, Harvey (1966): Allocative efficiency vs. „X-efficiency“, *American Economic Review*, Vol 56, 1966, S. 392-415.
- Lenk, Thomas (1999): Kooperativer Föderalismus – Wettbewerbsorientierter Föderalismus, in Bitburger Gespräche Jahrbuch 1999/77, Verlag C.H. Beck, München, S. 31-51.
- Loayza, Norman V.; Oviedo, Ana. M.; Servén, Luis. (2004): Regulation and Macroeconomic Performance, mimeo, World Bank.
- Löffler, Elke; Birk, Florian (2011): Koproduktion, in Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank; Reichard, Christoph, Wever, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Auflage, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 510-516.
- Lodge, Martin; Wegrich, Kai (2015): Crowdsourcing and Regulatory Reviews: A New Way of Challenging Red Tape in British Government?', *Regulation & Governance* 9(1), S. 30-46.
- Luhmann, Niklas (1973): Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems, in: *Der Staat* 12, 1-22, S. 165-182.

- Maleri, Rudolf (1991): Grundlagen der Dienstleistungsproduktion, 2. Aufl., Springer Verlag, Heidelberg.
- Maleri, Rudolf; Frieztzsche, Ursula (2008): Grundlagen der Dienstleistungsproduktion, 5. Auflag, Springer Verlag, Heidelberg.
- Maurer, Hartmut (2010): Staatsrecht I, 6. Auflage, Verlag C.H. Beck, München.
- Mehde, Veith (2011): Die Evaluation von Verwaltungsleistungen, in: Die Verwaltung 2011, S. 179-211.
- Nicoletti, Giuseppe; Scarpetta, Stefano (2003): Regulation, Productivity and Growth, OECD Evidence, Policy Research Working Paper 2944, World Bank, Washington D.C.
- Nijssen, André; Hudson, John; Müller, Christoph, Paridon; Kees; Thurik, Roy (2009): Business Regulation and Public Policy. The Costs and Benefits of Compliance, Springer.
- Niskanen, William (1971): Bureaucracy und Representative Government, Chicago, New York.
- Oates, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism, New York (Harcourt Brace Jovanovich).
- Oates, Wallace E. (1977): Ein ökonomischer Ansatz zum Föderalismusproblem; in Kirsch, Guy (Hrsg.): Föderalismus, Stuttgart, New York 1977, S. 20-22.
- Oates, Wallace E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature, Vol. 37, Nr. 3, S. 1120-1149.
- Oates, Wallace E. (2005): Toward a Second-Generation Theory on Fiscal Federalism, International Tax and Public Finance, Vol. 12, Nr. 4, S. 349-373.
- Oebbecke, Janbernd (2008): § 136: Verwaltungszuständigkeit, in Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band VI, 3. Auflage, C.F. Müller, Heidelberg.
- OECD (2002): Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2009): Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence. OECD Reviews of Regulatory Reform.
- OECD (2010): Bessere Rechtsetzung in Europa. Deutschland, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012): Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014): Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, OECD Publishing.
- OECD (2015a): Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015b): Regulatory Policy in Perspective. A Reader's Guide to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris.

- Olson, Mancur (1969): The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among different Levels of Government, *American Economic Review*, vol. 59, issue 2, S. 479-487.
- Parker, David; Kirkpatrick, Colin (2012): Measuring Regulatory Performance. The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence, Expert Paper No. 3, August 2012, OECD.
- Parzer, Philip und Prorok, Thomas (2011): Vorschläge zur Entlastung für Bürgerinnen und Bürger in Österreich, in Brüggemeier, Martin und Lenk, Klaus (Hrsg.): Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug. Better Regulation zwischen Go-Government und No-Government. E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors 12, edition sigma, Berlin, S. 83-95.
- Papier, Hans-Jürgen (2012): § 15 Steuerungsprobleme und die Modernisierung bundesstaatlicher Ordnung, in Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus. Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, Springer, Heidelberg, S. 361-386.
- Posner, Richard A. (2007), *Economic Analysis of Law*, 7. Auflage, Aspen Publishers, New York.
- Radnor, Zoe (2008): Hitting the target and missing the point? Developing an understanding of organizational gaming, in Van Doore; W; Van de Walle, S. (Hrsg.): Performance Information in the Public Sector: How it is used. Palgrave Macmillan, S. 94-105.
- Renda, Andrea; Luchetta, Giacomo; Schrefler, Laura; Zavatta, R. (2014): Assessing the Costs and Benefits of Regulation, Study for the European Commission's Secretariat General.
- Rengeling, Hans-Werner (2008): § 135: Gesetzgebungszuständigkeit, in Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage, C.F. Müller, Heidelberg.
- Riker, William H. (1975): Federalism, in Greenstein, Fred I; Polsby, Nelson W. (Hrsg.): Handbook of Political Science, Band V, Governmental Institutions and Processes, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, S. 93-172.
- Rürup, Bert; Färber, Gisela (1985): Regulierungserfordernisse und Regulierungspraxis – Die wirtschafts- und finanzwissenschaftliche Perspektive; in Ellwein, Thomas; Hesse, Joachim Jens (Hrsg.): Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik, Baden-Baden, S. 193-216.
- Sanger, Mary B. (2008): From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance, *Public Administration Review*, Volume 68, December 2008, S. 70-85.

- Sanger, Mary B. (2012): Does Measuring Performance Lead to Better Performance? *Journal of Policy Analysis and Management*, Volume 32, Issue 1, Winter 2013, S. 185-203.
- Schindwein, Regina (2016): Effizienzanalyse von Dienstleistungsproduktionen: Eine Data Envelopment Analysis unter Berücksichtigung stochastischer externer Faktoren, Gabler Verlag, Wiesbaden.
- Schmidt, Bernd; Kuehnhenrich, Daniel; Zipse, Christian; Vorgrimler, Daniel (2015): Entlastungen spürbarer machen – wie wird der Kontakt zur Verwaltung wahrgenommen? *Wirtschaft und Statistik*, 2/2015, S. 56-66.
- Schnappauf, Klaus-Dieter (2001): The Federal System of the Federal Republic of Germany, in Meekinson, Peter J. (Hrsg.): *Intergovernmental Relations in Federal Countries – A series of Essays on the Practice of Federal Governments*, The Forum of Federations, Ottawa, Ontario, S. 24 -32.
- Schneider, Hans (2002): *Gesetzgebung. Ein Lehr- und Handbuch*, C.F. Müller, Heidelberg.
- Schneider, Nicole (2016): *Benchmarking im öffentlichen Sektor Deutschlands. Eine Analyse auf Ebene der Länder anhand des Leistungsvergleichs zwischen Finanzämtern*, Policy-Forschung und Vergleichende Regierungslehre, LIT Verlag, Münster.
- Schulz, Wolfgang (2009): Alles verändert Gesetze, Gesetze verändern nichts? Zur Evaluation der Wirkung komplexer gesetzlicher Steuerungsprogramme, *DÖV* 2009, S. 1113-1121.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (1984): *Der informale Verfassungsstaat. Aktuelle Beobachtungen des Verfassungslebens der Bundesrepublik Deutschland im Lichte der Verfassungstheorie*, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 475, Duncker & Humblot, Berlin.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (1988): *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung*, Schriften zum öffentlichen Recht; Band 528, Duncker & Humblot, Berlin.
- Schuppert, Gunnar Folke (1990): Grenzen und Alternativen von Steuerung durch Recht, in Grimm, Dieter (Hrsg.): *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungs-fähigkeit des Rechts*, Nomos, Baden-Baden, S. 218-251.
- Schuppert, Gunnar Folke (2011): *Governance und Rechtsetzung. Grundfragen einer modernen Regelungswissenschaft*, Schriften zur Governance-Forschung, Band 22, Nomos., Baden-Baden.
- Schuppert, Gunnar Folke (2012): § 9 Föderalismus und Governance. Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat, in: Härtel, Ines (Hrsg.): *Handbuch Föderalismus. Band I: Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*, Springer, Heidelberg, S. 223-250.

- Seckelmann, Margrit (2010): Benchmarking (Art 91 d GG) und Evaluation – lernende Verwaltung? In Hill, Hermann; Schliesky, Utz (Hrsg.), Innovation im und durch Recht, Baden-Baden, S. 201-223.
- Seckelmann, Margrit (2012): Informationen durch Performance Measurement – Die Leistungsvergleiche nach Art. 91d GG, Karlsruher Dialog zum Informationsrecht, Band, Karlsruhe.
- Sharma, Manon Rani; Freudl, Daniel; Münch, Claudia, Schindler, Eva; Wegrich, Kai (2013): Gutachten zur Durchführung von Ex-Post-Evaluierungen. Gute Praktiken und Erfahrungen in anderen Staaten. Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates.
- Smeddinck, Ulrich (2014): § 3 Gesetzgebungsmethodik und Gesetzestypen, in Kluth, Winfried; Krings, Günter (Hrsg.): Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle. C.F. Müller. München, S. 69-94.
- Sodan, Helge; Ziekow, Jan (2011): Grundkurs öffentliches Recht, 6. Auflage, Beck Verlag, München.
- Statistisches Bundesamt (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung.
- Statistisches Bundesamt (2014): Die Bestandsmessung der Bürokratiekosten der deutschen Wirtschaft nach dem Standardkosten-Modell. Statistik und Wissenschaft. Band 14.
- Statistisches Bundesamt (2015): Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland mit behördlichen Dienstleistungen. Ausgewählte Ergebnisse der Zufriedenheitsbefragung 2015.
- Statistisches Bundesamt (2016): Wahrnehmung von bürokratischen Belastungen durch Unternehmen in ausgewählten Situationen in Deutschland. Ausgewählte Ergebnisse der Zufriedenheitsbefragung 2015.
- Steven, Marion; Behrens Sven (2005): Prozeßorientierte Produktionstheorie für Dienstleistungen, in Corsten, Hans; Gössinger, Ralf (Hrsg.): Dienstleistungsökonomie. Beiträge zu einer theoretischen Fundierung, Betriebswirtschaftliche Forschungsergebnisse Band 130, Duncker & Humblot, Berlin, S. 189-214.
- Stockmann, Reinhard (2006): Evaluation und Qualitätsentwicklung: eine Grundlage für wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement, Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Band 5, Waxmann.
- Stockmann, Reinhard (2007): Evaluation in der Gesellschaft: Entwicklung, Stand und Perspektiven, Zeitschrift für Evaluation, Heft 2/2007, S. 195-222.

- Stockmann, Reinhard; Meyer, Wolfgang (2010): Evaluation. Eine Einführung. 1, Auflage, Verlag Barbara Budrich.
- Swedish Agency for Growth Analysis (SAGPA) (2010): The Economic Effects of the Regulatory Burden, Östersund.
- Thau, Alexander (2009): Benchmarking in öffentlichen Verwaltungen: theoretische Fundierung und mögliche Weiterentwicklung eines Modernisierungsinstruments, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, BWV Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin.
- Tiebout, C. M. (1956): A pure theory of local expenditures, Journal of Political Economy, Bd. 64, 1956, S. 416-424.
- Tullock, G (1969): Federalism: Problems of Scale, Public Choice, Vol. 6, 1969, S. 16-29.
- Trute, Hans-Heinrich (2012): § 38 Verwaltungskompetenzen im deutschen Bundesstaat, in: Härtel, Ines (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band II: Probleme, Reformen, Perspektiven des deutschen Föderalismus, Springer, Heidelberg, S. 39-77.
- Uhle, Arnd (2014): § 24 Die Rechtsverordnung, in Kluth, Winfried; Krings, Günter (Hrsg.): Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle. C.F. Müller. München, S. 587-642.
- Van Helden, G. Jan; Tillema, Sandra (2005): In Search of a Benchmarking Theory for the public sector, Financial Accountability & Management, 21 (3), August 2005, S. 337-361.
- Veit, Sylvia (2008): Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und -ergebnissen in Deutschland und Schweden. der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 1 (1), S. 73-98.
- Veit, Sylvia (2010): Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Veit, Sylvia; Jantz, Bastian (2011): Sunset Legislation als Instrument der besseren Rechtsetzung: Wunderwaffe oder stumpfes Schwert? Schweizer Jahrbuch der Verwaltungswissenschaften, 2 (1), S. 167-180.
- Veit, Sylvia, (2013): Evidenzbasierte Politik durch Gesetzesfolgenabschätzungen? Erfahrungen aus Deutschland und Schweden. In: Ziekow, Jan (Hrsg.): Bewerten und Bewertet-Werden: Wirkungskontrolle und Leistungssicherung in der öffentlichen Verwaltung. Tagungsband zur Jahrestagung 2012 der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften. Baden-Baden: Nomos, S. 37-55.
- Volger, Holger (2000): Ungleichheiten beim Vollzug von Steuergesetzen im Bundesstaat: juristische und ökonomische Aspekte. Peter Lang.

- Wachter, Daniel (2012): Benchmarking sustainable development in the Swiss Confederation, in Australian Productivity Commission and Forum of Federations: Benchmarking in federal systems, S. 123-144.
- Waldhoff, Christian (2007): § 116 Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band V, 3. Auflage, C.F. Müller, Heidelberg, S. 813-933.
- Watts, Ronald L. (2003): Intergovernmental Councils in Federations, in Institute of Ingovernmental Relations (Hrsg.): Constructive and Cooperative Federalism? A series of Commentaries on the Council of the Federations, S. 1-9.
- Wegrich, Kai (2006): Steuerung im Mehrebenensystem der Länder. Governance-Formen zwischen Hierarchie, Kooperation und Management, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Wegrich, Kai (2011): Das Leitbild „Better Regulation“: Ziele, Instrumente, Wirkungsweise (2011), Edition Sigma, Gelbe Reihe.
- Weigel, Wolfgang (2009): The Standard Cost Model: A Critical Appraisal. 25th Annual Conference of the European Association of Law and Economics, 2008. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1295861> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1295861>
- Weingast, Barry R. (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism an Economic Development, Journal of Law Economics and Organization, Vol. 11, 1995, S. 2571-2588.
- Weingast, Barry R. (2009); Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives, Journal of Urban Economics, Vol. 65, Issue 3, S. 279-293.
- Willke, Helmut (1994): Die Steuerungsfunktion des Staates aus systemtheoretischer Sicht, in Grimm, Dieter (Hrsg.): Staatsaufgaben, Nomos, 1. Auflage, Baden-Baden, S. 685-712.
- Wollmann, Hellmut (2004): Leistungsmessung („performance measurement“) in Politik und Verwaltung: Phasen, Typen und Ansätze im internationalen Überblick, in Kuhlmann, Sabine; Bogumil, Jörg; Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Leistungsmessung und –vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 21-46.
- Wollmann, Hellmut; Kuhlmann, Sabine (2011): Evaluierung von Verwaltungsmodernisierung, in Blanke, Bernhard; Nullmeier, Frank; Reichard, Christoph und Wever, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, 4. Auflage, S. 563-570.

- Wong, Kenneth K. (2012): The implementation of the No Child Left Behind Act: toward performance-based federalism in US education policy, in Australian Productivity Commission and Forum of Federations: Benchmarking in federal systems, S. 61-88.
- Zapf, Wolfgang (1977): Soziale Indikatoren – Eine Zwischenbilanz. In: Krupp, Hans-Jürgen; Zapf, Wolfgang (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialberichterstattung, Campus, Frankfurt/New York, S. 231-246.
- Zeitz, Dirk (2013): Bewertung der Einfacher-zu-Projekte unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbenchmarking, FÖV Discussion Papers 76.
- Zeitz, Dirk (2015): Der Antrag auf Wohngeld als Beispiel der Konsequenzen des Exekutivföderalismus auf den Erfüllungsaufwand, FÖV Discussion Papers 80.
- Zeitz, Dirk (2016a): Better regulation in Germany as quality assurance system: Recent development and current challenges, Netherlands Administrative Law Library (Nall), Juni 2016.
- Zeitz, Dirk (2016b): Erprobung des Vollzugsbenchmarkings am Beispiel des Wohngeldes: Auswertung der Erhebungen, FÖV Discussion Papers 84.
- Zimmermann, Horst; Henke, Klaus-Dirk; Broer, Michael (2009): Finanzwissenschaft, 10. Auflage, Vahlen Verlag, München.

Verzeichnis der Rechtsquellen

AG-WoGG BW (2012): Gesetz zur Ausführung des Wohngeldgesetzes (GBl. 2001, S. 682), zuletzt geändert durch Artikel 41 der Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 104).

AllgZustVO-Kom NI (2004): Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht vom 14. Dezember 2004 (Nds. GVBl. 2004 S. 589), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 29. Oktober 2014 (Nds. GVBl. S. 307).

AllgZustVO-Kom ST (1994): Allgemeine Zuständigkeitsverordnung für die Gemeinden und Landkreise zur Ausführung von Bundesrecht vom 7. Mai 1994 (GVBl. LSA 1994, S. 568), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. Februar 2017 (GVBl. LSA S. 28).

DGWoG SA (1996): Gesetz zur Durchführung des Wohngeldverfahrens des Wohngeldverfahrens vom 2. Oktober 1996 (SächsBVBl. S. 402), geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18. März 1999 (SächsGVBl. S. 86).

GG (1949): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

GGO (2011): Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (Stand: 1. September 2009).

NKRG (2011): Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1866), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. März 2011 (BGBl. I S. 420).

ThürWoGZVO (2007): Thüringer Verordnung zur Übertragung von Ermächtigungen und zur Bestimmung von Zuständigkeiten im Wohngeldbereich vom 24. Juli 2007 (GVBl. 2007, S. 96), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Dezember 2016 (GVBl. S. 654).

WöZustAnO HA (2008): Anordnung über Zuständigkeiten im Wohnungswesen vom 1. April 2008 (Amtl. Anz. 2008, S. 877), zuletzt geändert durch Artikel 50 der Anordnung um 29. September 2015 (Amtl. Anz. S. 1697, 1703).

WoGRefG (2015): Gesetz zur Reform des Wohngeldrechts und zur Änderung des Wohnraumförderungsgesetzes (WoGRefG) vom 2. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1610).

WoGGDG SH 2004 (2004): Gesetz zur Durchführung des Wohngeldgesetzes vom 14. Dezember 2004 (GVObI. 2004, S. 484), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. April 2011 (GVObI. S. 126).

WoGGDV BB (1993): Verordnung zur Durchführung des Wohngeldgesetzes und des Wohngeldsondergesetzes im Land Brandenburg vom 25. November 1993 (GVBl. II/93, S. 732).

WoGG (2008): Wohngeldgesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), zuletzt geändert durch Artikel 22 Absatz 4 des Gesetzes vom 11. November 2016 (BGBl. I S. 2500).

WoGGZustV RP (1978): Landesverordnung über die Zuständigkeiten nach dem Wohngeldgesetz vom 11. September 1978 (GVBl. 1978, S. 643), zuletzt geändert durch Artikel 162 des Gesetzes vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325).

WoGV (2001): Wohngeldverordnung in der Bekanntmachung vom 19. Oktober 2011 (BGBl. I S. 2711), zuletzt geändert durch Artikel 22 Absatz 10 des Gesetzes vom 11. November 2016 (BGBl. S. 2500).

WoGVwV (2017): Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Neuregelung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Wohngeldgesetzes, Banz AT 10.07.2017 B5).

WGZG (2005): Gesetz über die Zuständigkeit zum Vollzug des Wohngeldgesetzes vom 13. Dezember 2005 (Amtsbl. S. 2055), geändert durch Art. 7 Abs. 3 VerwaltungsstrukturreformG vom 21.11.2007 (Amtsbl. S. 2393).

WoGZustV (2012): Verordnung über die Zuständigkeiten zur Ausführung des Wohngeldgesetzes vom 30. Oktober 2012 (GVBl. §. 353).

WohngeldÜVO (2005): Landesverordnung zur Übertragung der Aufgabendurchführung des Wohngeldgesetzes vom 5. April 2005 (GVObI. 2005, S. 230), zuletzt geändert durch Landesverordnung vom 22. Dezember 2009 (GVObI. S. 334).

ZustVWoGG BY (20xx): Verordnung über die Zuständigkeit zum Vollzug des Wohngeldgesetzes vom 19. April 2005 (GVBl. S. 110, BayRS 2330-5-I), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Januar 2013 (GVBl. S. 2).

ZustV BY (2015): Zuständigkeitsverordnung vom 16. Juni 2015 (GVBl. S. 184) BayRS 2015-1-1-V), zuletzt geändert durch § 3 des Gesetzes vom 12. Juli 2017 (GVBl. S. 375).

Anhang

Anhang 1: Vorgaben/Informationspflichten des Wohngeldgesetzes

Tabelle 25: Vorgaben/Informationspflichten auf Basis des Wohngeldgesetzes

Nr.	Art der Vorgabe	Bezeichnung der Vorgabe	Paragraf WoGG
1	Vorgabe Bürger	Wohngeldberechtigung	§ 3
2	Vorgabe Bürger	Haushaltsmitglieder (Nachweispflichten)	§ 5 Abs. 4
3	Vorgabe Bürger	Haushaltsmitglieder (Nachweispflichten)	§ 5 Abs. 4
4	Vorgabe Bürger	Nachweise Miete	§ 9 Abs. 2
5	Vorgabe Bürger	Nachweise Miete	§ 9 Abs. 2
6	Vorgabe Bürger	Nachweise Miete	§ 9 Abs. 2
7	Informationspflicht Wirtschaft	Nachweis des Untermietzuschlags	§ 9 Abs. 2 Nr. 3
8	Vorgabe Bürger	Nachweis der Kosten für Garage bei Mietzuschuss	§ 9 Abs. 2 Nr. 4
9	Informationspflicht Wirtschaft	Nachweis der Kosten für Garage bei Mietzuschuss	§ 9 Abs. 2 Nr. 4
10	Informationspflicht Wirtschaft	Nachweis des Zuschlags für die Nutzung v. Wohnraum zu anderen als Wohnzwecken	§ 9 Abs. 2 Nr. 4
11	Informationspflicht Wirtschaft	Kosten für Überlassung von Möbeln	§ 9 Abs. 2 Nr. 5
12	Vorgabe Bürger	Nachweis von Einkünften bei nicht wiederkehrenden Unterhaltsleistungen	§ 14 Abs. 2 Nr. 19
13	Vorgabe Bürger	Nachweis von Einkünften von im Freiwilligen Wehrdienst Beschädigten und Bundesfreiwilligendienst Beschädigten	§ 14 Abs. 2 Nr. 2
14	Vorgabe Bürger	Nachweis von steuerfreien Ausgleichsleistungen zur Vermeidung eines Versorgungsausgleichs	§ 14 Abs. 2 Nr. 20 Buchstabe b
15	Vorgabe Bürger	Auskunft zu BAföG-Härtefall-Leistungen	§ 14 Abs. 2 Nr. 27 Buchstabe a
16	Vorgabe Bürger	Auskunft zu Leistungen nach MobiPro-EU	§ 14 Abs. 2 Nr. 27 Buchstabe f
17	Vorgabe Bürger	Nachweis Kosten der Unterkunft für anderen Wohnraum	§ 14 Abs. 2 Nr. 30
18	Vorgabe Bürger	Freibeträge (Nachweispflichten)	§ 17
19	Vorgabe Bürger	Freibeträge (Nachweispflichten)	§ 17

Nr.	Art der Vorgabe	Bezeichnung der Vorgabe	Paragraf WoGG
20	Vorgabe Bürger	Antrag auf Wohngeld	§ 22 i. V. m. § 3
21	Vorgabe Bürger	Auskunftspflicht über Einnahmen und andere für das Wohngeld maßgebende Umstände	§ 23 Abs. 1
22	Informationspflicht Wirtschaft	Informationen zum Arbeitsverhältnis. Diese umfassen: Art und Dauer des Arbeitsverhältnisses, Arbeitsstätte, Arbeitsverdienst	§ 23 Abs. 2
23	Informationspflicht Wirtschaft	Informationen über eine Wohnung. Diese umfassen: Höhe und Zusammensetzung der Miete, weitere für das Miet- und Nutzungsverhältnis betreffende Umstände	§ 23 Abs. 3
24	Vorgabe Bürger	Vorlage Steuerbescheid bei selbständig tätigen Haushaltsmitgliedern	§ 24 Abs. 4
25	Vorgabe Bürger	Schriftliche Einwilligung des Antragsberechtigten zur Zahlung des Mietzuschusses an ein zum Haushalt rechnendes Familienmitglied oder an den Empfänger der Miete	§ 26 Abs. 1 Satz 2
26	Vorgabe Bürger	Antrag auf Wohngeld bei Änderung im laufenden Bewilligungszeitraum	§ 27 Abs. 1
27	Vorgabe Bürger	Mitteilungspflicht bei Änderungen im laufenden Bewilligungszeitraum	§ 27 Abs. 3
28	Vorgabe Bürger	Mitteilungspflicht bei Änderungen, die sich auf einen abgelaufenen Bewilligungszeitraum beziehen (formlos)	§ 27 Abs. 4
29	Vorgabe Bürger	Mitteilungspflicht, dass der Wohnraum nicht mehr genutzt wird	§ 28 Abs. 1 Satz 2
30	Vorgabe Bürger	Mitteilungspflichten (Heimbewohner)	§ 28 Abs. 1 Satz 3
31	Vorgabe Bürger	Mitteilung, wenn für ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied ein Verwaltungsverfahren nach § 7 Abs. 1 oder 2 WoGG begonnen hat oder es eine solche Leistung empfängt	§ 28 Abs. 4
32	Informationspflicht Wirtschaft	Auskunft über Höhe und Zeitraum der Leistungen der Renten- und Unfallversicherungen durch die Deutsche Post AG	§ 33 Abs. 2 Nr. 7
33	Vorgabe Bürger	Antrag auf vorläufige Zahlung	§ 42 Abs. 5 Satz 3

Ergänzend kann noch auf die Auskunftspflicht der Kapitalerträge auszahlenden Stelle verwiesen werden:

Normadressat	Art	Paragraph
Kapitalerträge auszahlende Stelle	Auskunftspflicht der Kapitalerträge auszahlenden Stelle Zur Aufdeckung rechtswidriger Inanspruchnahme von Wohngeld sind die Kapitalerträge auszahlenden Stellen, denen ein zu berücksichtigendes Haushaltsmitglied einen Freistellungsauftrag für Kapitalerträge erteilt hat, verpflichtet der Wohngeldbehörde Auskunft über die Höhe der zugeflossenen Kapitalerträge zu erteilen.	§ 23 Abs. 4

Tabelle 26: Vorgaben für die Verwaltung

Nr.	Verwaltung	Art	Paragraph
1	Wohngeldbehörde	<u>Ermittlung der Belastung</u> Die Belastung ist von der Wohngeldbehörde in einer Wohngeld-Lastenberechnung zu ermitteln. Von einer Wohngeld-Lastenberechnung kann abgesehen werden, wenn die auf den Wohnraum entfallende Belastung aus Zinsen und Tilgung den nach § 12 Abs. 1 maßgebenden Höchstbetrag erreicht oder übersteigt.	§ 10 Abs. 2
2	Statistisches Bundesamt	<u>Feststellung des Mietenniveaus</u> Das Mietenniveau ist vom Statistischen Bundesamt festzustellen für Gemeinden mit 1. Einer Einwohnerzahl von 10 000 und mehr gesondert, 2. Einer Einwohnerzahl von weniger als 10 000 und gemeindefreie Gebiete nach Kreisen zusammengefasst.	§ 12 Abs. 3
3	Wohngeldbehörde	<u>Entscheidung über Wohngeldantrag</u> Über den Wohngeldantrag muss die nach Landesrecht zuständige oder von der Landesregierung durch Rechtsverordnung oder auf sonstige Weise bestimmte Behörde (Wohngeldbehörde) schriftlich entscheiden.	§ 24 Abs. 1
4	Landesregierung, oberste Landesbehörde	<u>Bestimmung der zuständigen Behörde</u> Über den Wohngeldantrag muss die nach Landesrecht zuständige oder von der Landesregierung durch Rechtsverordnung oder auf sonstige Weise bestimmte Behörde (Wohngeldbehörde) schriftlich entscheiden. Die Landesregierung kann ihre Befugnis nach Satz 1, die Zuständigkeit der Wohngeldbehörden zu bestimmen, auf die für die Ausführung des Wohngeldgesetzes zuständige oberste Landesbehörde übertragen.	§ 24 Abs. 1
5	Wohngeldbehörde	<u>Aufhebung eines Wohngeldbescheides, die Rückforderung zu erstattenden Wohngeldes sowie die Unterrichtung und den Hinweis nach § 28 Abs. 5 WoGG</u> Für die Aufhebung eines Wohngeldbescheides, die Rückforderung zu erstattenden Wohngeldes sowie die Unterrichtung und den Hinweis nach § 28 Abs.	§ 24 Abs. 4

Nr.	Verwaltung	Art	Paragraph
		5 ist die Wohngeldbehörde zuständig, die den Wohngeldbescheid erlassen hat.	
6	Wohngeldbehörde	<u>Zahlung des Wohngelds</u> Das Wohngeld ist an die wohngeldberechtigte Person zu zahlen.	§ 26 Abs. 1
7	Wohngeldbehörde	<u>Unterrichtung von der Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheids</u> Die wohngeldberechtigte Person ist von der Unwirksamkeit des Bewilligungsbescheids zu unterrichten und im Fall des Absatzes 3 auf die Antragsfrist nach § 25 Abs. 3 Satz 1 und 2 oder Abs. 5 hinzuweisen.	§ 28 Abs. 5
8	Wohngeldbehörde	<u>Aufrechnung und Verrechnung</u> Die Wohngeldbehörde kann mit Ansprüchen auf Erstattung zu Unrecht erbrachten Wohngeldes abweichend von § 51 Abs. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch gegen Wohngeldansprüche statt bis zu deren Hälfte in voller Höhe aufrechnen. Die Wohngeldbehörde kann Ansprüche eines anderen Leistungsträgers abweichend von § 52 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch mit der ihr obliegenden Wohngeldleistungen verrechnen, soweit nach Absatz 2 sie Aufrechnung zulässig ist.	§ 29 Abs. 2 und 3
9	Wohngeldbehörde	<u>Rückforderung und Erstattungsanspruch</u> Wird der Bewilligungsbescheid nach § 28 Abs. 1 Satz 1 auf Grund eines Todesfalls unwirksam, gilt Wohngeld, das für die Zeit nach dem Tod des zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieds auf ein Konto bei einem Geldinstitut überwiesen wurde, als unter Vorbehalt geleistet. Das Geldinstitut muss es der überweisenden Behörde oder der Wohngeldbehörde zurücküberweisen, wenn diese es als zu Unrecht geleistet zurückfordert. Wird der Bewilligungsbescheid nach § 28 Abs. 1 Satz 1 auf Grund eines Todesfalles unwirksam und ist Wohngeld weiterhin geleistet worden, sind mit Ausnahme des Empfängers oder der Empfängerin der Miete folgende Personen verpflichtet, der Wohngeldbehörde den entsprechenden Betrag zu erstatten:	§ 30 Abs. 1 und 2

Nr.	Verwaltung	Art	Paragraph
		<p>1. Personen, die das Wohngeld unmittelbar in Empfang genommen haben,</p> <p>2. Personen, auf deren Konto der entsprechende Betrag durch ein bankübliches Zahlungsgeschäft weitergeleitet wurde, und</p> <p>3. Personen, die über den entsprechenden Betrag Verfügungsberechtigt sind und ein bankübliches Zahlungsgeschäft zu Lasten des Kontos vorgenommen oder zugelassen haben. Der Erstattungsanspruch ist durch Verwaltungsakt geltend zu machen.</p>	
10	Bund	<p><u>Erstattung des Wohngelds durch den Bund</u></p> <p>Wohngeld nach diesem Gesetz, das von einem Land gezahlt worden ist, ist diesem zur Hälfte vom Bund zu erstatten.</p>	§ 32
11	Wohngeldbehörde	<p><u>Mitteilungspflicht Wohngeldbehörde</u></p> <p>Die Wohngeldbehörde ist verpflichtet, auf Verlangen</p> <p>1. Der zuständigen Behörde für die Erhebung der Ausgleichszahlung nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen und den hierzu erlassenen landesrechtlichen Vorschriften und</p> <p>2. Der jeweils zuständigen Behörde nach entsprechenden Gesetzen der Länder</p> <p>Diesen Behörden mitzuteilen, ob der betroffene Wohnungsinhaber Wohngeld erhält. Maßgebend hierfür ist der Zeitraum, der zwischen dem Zeitpunkt nach § 3 Abs. 2 des Gesetzes über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen und den hierzu erlassenen landesrechtlichen Vorschriften oder nach entsprechenden Gesetzen der Länder und der Erteilung des Bescheides über die Ausgleichszahlung liegt.</p>	§ 33 Abs. 1
12	Wohngeldbehörde (oder die sonst nach Landesrecht für den Datenabgleich zuständigen oder von der	<p><u>Überprüfung durch regelmäßigen Datenabgleich</u></p> <p>Die Wohngeldbehörde darf, um die rechtswidrige Inanspruchnahme von Wohngeld zu vermeiden oder aufzudecken, die Haushaltsmitglieder regelmäßig durch einen Datenabgleich daraufhin zu überprüfen,</p>	§ 33 Abs. 2

Nr.	Verwaltung	Art	Paragraph
	Landesregierung durch Rechtsverordnung oder auf sonstige Weise für den Datenabgleich bestimmten Stelle (zentrale Landesstelle), Bundeszentralamt für Steuern, Bundesagentur für Arbeit, Meldebehörde, Träger der Rentenversicherung (Datenstelle), Minijob-Zentrale der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, Deutsche Post AG (für Leistungen der Renten- und Unfallversicherung)	<p>1. ob und für welche Zeiträume Leistungen nach § 7 Abs. 1 beantragt oder empfangen werden oder wurden oder ein Ausschlussgrund nach § 7 Abs. 2, Abs. 3 oder § 8 Abs. 1 vorliegt oder vorlag,</p> <p>2. ob und welche Daten nach § 45d Abs. 1 und § 45e des Einkommensteuergesetzes dem Bundeszentralamt für Steuern übermittelt worden sind,</p> <p>3. ob und für welche Zeiträume bereits Wohngeld beantragt oder empfangen wird oder wurde,</p> <p>4. ob und von welchem Zeitpunkt an die Bundesagentur für Arbeit die Leistung von Arbeitslosengeld eingestellt hat,</p> <p>5. ob, mit welchem Wohnungsstatus und von welchem Zeitpunkt an ein Haushaltsmitglied unter der Anschrift der Wohnung, für die Wohngeld beantragt wird oder wurde, bei der Meldebehörde gemeldet ist oder nicht mehr gemeldet ist und unter welcher neuen Anschrift es gemeldet ist,</p> <p>6. ob, für welche Zeiträume und bei welchem Arbeitgeber eine Versicherungspflicht im Sinne des § 2 Abs. 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch oder eine geringfügige Beschäftigung besteht oder bestand und entsprechende Daten an die Datenstelle der Träger der Rentenversicherung (Datenstelle) und die Minijob-Zentrale der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See übermittelt worden sind,</p> <p>7. ob, und in welcher Höhe und für welche Zeiträume Leistungen der Renten und Unfallversicherungen durch die Deutsche Post AG oder die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See gezahlt worden sind.</p> <p>Richtet sich eine Überprüfung auf einen abgelaufenen Bewilligungszeitraum, ist diese bis zum Ablauf von zehn Jahren nach Bekanntgabe des zugehörigen Bewilligungsbescheides zulässig.</p>	
13	Bundeszentralamt für Steuern, Bundesagentur für Arbeit, Träger der	<p><u>Durchführung des Datenabgleichs und Übermittlung</u></p> <p>Die in Abs. 2 Satz 1 Nummer 2, 4, 6, und 7 genannten und für die Leistungen nach Abs. 2 Satz 1</p>	§ 33 Abs. 4

Nr.	Verwaltung	Art	Paragraph
	Rentenversicherung (Datenstelle), Minijob-Zentrale der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See, Deutsche Post AG (für Leistungen der Renten- und Unfallversicherung), Wohngeldbehörde, Meldebehörde	Nummer 1 und 3 zuständigen Stellen sowie die Meldebehörden führen den Datenabgleich durch und übermitteln die Daten über Feststellungen im Sinne des Absatzes 2 an die Wohngeldbehörde oder die zentrale Landesstelle an die Wohngeldbehörde.	
14	Datenstelle	<u>Aufgaben der Datenstelle</u> Die Datenstelle gleicht die übermittelten Daten ab und leitet Feststellungen im Sinne des Absatzes 2 an die übermittelnde Wohngeldbehörde oder die zentrale Landesstelle oder über die zentrale Landesstelle an die übermittelnde Wohngeldbehörde zurück.	§ 33 Abs. 5 Satz 5
15	Landesregierung	<u>Bestimmung einer zentralen Landesstelle für den Datenabgleich</u> Die Landesregierung kann ihre Befugnis, eine zentrale Landesstelle für den Datenabgleich zu bestimmen (Absatz 3 Satz 2, Absatz 4 Satz 1 und Absatz 5 Satz 5), auf die für die Ausführung des Wohngeldgesetzes zuständige oberste Landesbehörde übertragen.	§ 33 Abs. 6
16	Landesregierung	<u>Regelungen zum automatisierten Datenabgleich und die Kosten des Verfahrens</u> Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Einzelheiten des Verfahrens des automatisierten Datenabgleichs und die Kosten des Verfahrens zu regeln, solange und soweit nicht die Bundesregierung von der Ermächtigung nach § 38 Nr. 3 Gebrauch macht.	§ 33 Abs. 7
17	Bund	<u>Führung einer Bundesstatistik</u> Über die Anträge und Entscheidungen nach diesem Gesetz sowie über die persönlichen und sachlichen Verhältnisse der zu berücksichtigenden Haushaltsmitglieder, die für die Berechnung des regionalen Mietenniveaus (§ 12 Abs. 3 und 4), den	§ 34 Abs. 1

Nr.	Verwaltung	Art	Paragraph
		Wohngeld- und Mietenbericht (§ 39), die Beurteilung der Auswirkungen dieses Gesetzes und dessen Fortentwicklung erforderlich sind, ist eine Bundesstatistik zu führen.-	
18	Statistische Landesämter	<u>Durchführung der Erhebung</u> (1) Die Erhebung der Angaben nach § 35 Abs. 1 ist vierteljährlich für das jeweils abgelaufene Kalendervierteljahr durchzuführen. Die statistischen Landesämter stellen dem Statistischen Bundesamt unverzüglich nach Ablauf des Erhebungszeitraums oder zu dem in der Rechtsverordnung nach § 38 angegebenen Zeitpunkt folgende Angaben zur Verfügung. (3) Auf Anforderung stellen die statistischen Landesämter die von ihnen erfassten Einzelangaben dem Statistischen Bundesamt für Sonderaufbereitungen des Bundes zur Verfügung.	§ 36 Abs. 1 und 3
19	Wohngeldbehörde	<u>Verwaltung von Ordnungswidrigkeitsverfahren</u> Verwaltungsbehörden im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind die Wohngeldbehörden.	§ 37 Abs. 3
20	Bundesregierung	<u>Verordnungsermächtigung Bundesregierung</u> Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates 1. nähere Vorschriften zur Durchführung dieses Gesetzes über die Ermittlung a) der zu berücksichtigenden Miete oder Belastung (§§ 9 und 12) und b) des Einkommens (§§ 13 bis 18) zu erlassen, wobei pauschalierende Regelungen getroffen werden dürfen, soweit die Ermittlung im Einzelnen nicht oder nur mit unverhältnismäßig großen Schwierigkeiten möglich ist; 2. die Mietenstufen für Gemeinden festzulegen (§ 12); 3. die Einzelheiten des Verfahrens des automatisierten Datenabgleichs und die Kosten des Verfahrens (§ 33) zu regeln; dabei kann auch geregelt werden, dass die Länder der Datenstelle die Kosten für die Durchführung des Datenabgleichs zu erstatten haben.	§ 38

Nr.	Verwaltung	Art	Paragraph
21	Bundesregierung	<u>Wohngeld- und Mietenbericht</u> <u>Die Bundesregierung berichtet dem Deutschen</u> <u>Bundestag alle vier Jahre bis zum 30. Juni über die</u> <u>Durchführung dieses Gesetzes und über die</u> <u>Entwicklung der Mieten für Wohnraum.</u>	§ 39

Anhang 2: Fragebogen zum Vollzug des Wohngeldgesetzes

Teil 1: Allgemeine Angaben

Nachfolgend bitten wir Sie um einige Angaben zur Wohngeldbehörde.

***Name der Wohngeldbehörde**

Bitte geben Sie den Namen der Wohngeldbehörde an.

--

***Bundesland**

--

***Kontaktdaten**

Bitte nennen Sie uns eine Ansprechpartnerin oder einen Ansprechpartner für Rückfragen oder Kontaktaufnahme zur Vereinbarung eines Interviews.

--

Teil 2: Erfüllungsaufwand und Angaben zur Wohngeldbehörde

Erfüllungsaufwand I: Geben Sie bitte für jeden der aufgeführten Arbeitsschritte den durchschnittlichen Zeitaufwand in Minuten (von-bis) an, der bei der Bearbeitung eines Wohngeldantrags auf Mietzuschuss entsteht.

Anzugeben ist dabei der Zeitaufwand, der bei den beiden häufigsten Regelfällen in ihrer Wohngeldbehörde entsteht, bei denen im Durchschnitt der geringste und der höchste Zeitaufwand anfällt (z.B. Antrag auf Wohngeld einer alleinstehenden Rentnerin (min) oder eines alleinstehenden Rentners, Antrag einer mehrköpfigen Familie (max.)).

Beratung		
Antragsannahme/Registratur/Eingabe in Wohngeldprogramm		
Vollständigkeitsprüfung		
Nachforderungen/Rückfragen stellen		
Durchführung Datenabgleich		
Inhaltliche Überprüfung		
Berechnungen durchführen		
Fehlerkorrektur/Zweitüberprüfung		
Bescheiderstellung		
Zahlungsanweisungen		

Erfüllungsaufwand II: Geben Sie bitte für jeden der aufgeführten Arbeitsschritte den durchschnittlichen Zeitaufwand in Minuten (von-bis) an, der bei der Bearbeitung eines Wohngeldantrags auf Lastenzuschuss entsteht.

Anzugeben ist dabei der Zeitaufwand, der bei den beiden häufigsten Regelfällen in ihrer Wohngeldbehörde entsteht, bei denen im Durchschnitt der geringste und der höchste Zeitaufwand anfällt (z.B. Antrag auf Wohngeld eines Rentnerehepaars (min), Antrag einer mehrköpfigen Familie (max.)).

Beratung		
Antragsannahme/Registratur/Eingabe in Wohngeldprogramm		
Vollständigkeitsprüfung		
Nachforderungen/Rückfragen stellen		
Durchführung Datenabgleich		
Inhaltliche Überprüfung		
Berechnungen durchführen		
Fehlerkorrektur/Zweitüberprüfung		
Bescheiderstellung		
Zahlungsanweisungen		

Wie viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt die Wohngeldbehörde in Vollzeitäquivalenten?

Wie viele Wohngeldanträge wurden im Jahr 2014 bearbeitet?

Teil 3: Antragsannahme, Registratur, Vollständigkeitsprüfung, Nachforderungen

Wann erfolgt die Erfassung bzw. Registratur des Antrags?

- ☐ Unmittelbar bei Eingang des formlosen Antrags
- ☐ Bei Antragseingang (auch bei Unvollständigkeit des Antrags)
- ☐ Nach Vollständigkeit aller Unterlagen
- ☐ Sonstiges (bitte ausführen)

Falls Sie in der vorherigen Frage „Sonstiges“ angekreuzt haben, führen Sie bitte aus.

Wie hoch ist der Anteil von unvollständigen Anträgen, bei denen Informationsangaben und Dokumente (z.B. weitere Anlagen etc.) nachgefordert werden müssen?

- ☐ Sehr hoch (mehr als 75% der Fälle)
- ☐ Hoch (zwischen 50% bis unter 75% der Fälle)
- ☐ Gering (zwischen 25% bis unter 50% der Fälle)
- ☐ Sehr gering (weniger als 25% der Fälle)

Worin besteht am häufigsten die Ursache der Unvollständigkeit bei der Antragstellung (z.B. fehlende Angaben im Antrag, fehlende Nachweise und Belege, etc.)?

- ☐ Unvollständige Angaben im Antrag
- ☐ Fehlende Anlagen und Belege
- ☐ Sonstige

Um welche Angaben bzw. Unterlagen handelt es sich hierbei konkret?

Teil 4: Eingabe in Wohngeldprogramm, Datenabgleich und Anfragen an andere Stellen

Welche Software bzw. welches Wohngeldprogramm nutzen Sie in der Behörde zur Bearbeitung von Wohngeldanträgen?

Führen Sie elektronische Akten der Wohngeldanträge in Ihrer Wohngeldbehörde?

- ☐ Ja
- ☐ Nein

Wie erfolgt die Eingabe der Antragsdaten in das Wohngeldprogramm?

- ☐ Manuell durch Eingabe der Daten in das Wohngeldprogramm?
- ☐ Automatisch durch Einscannen
- ☐ Durch Zugriff auf die durch den Antragsteller online übermittelte Akte
- ☐ Sonstiges (bitte ausführen)

Falls Sie „Sonstiges“ angekreuzt haben, führen Sie bitte aus?

Wie führen Sie den Datenabgleich (z.B. mit Meldebehörden, den zuständigen Stellen für Leistungen nach SGB II und SGB XII oder anderen Stellen) durch?

- ☐ Manuell
- ☐ Automatisiert
- ☐ Sonstiges (bitte ausführen)

Falls Sie „Sonstiges“ ausgewählt haben, führen Sie bitte aus.

Ergeben sich Probleme beim Datenabgleich mit anderen Stellen oder Behörden (intern oder extern)?

- ☐ Ja
- ☐ Nein

Bitte beschreiben Sie kurz worin oder wobei diese Probleme bestehen?

Teil 5: Inhaltliche Überprüfung, Berechnungen, Fehlerkorrektur

Wird eine Zweitprüfung des Antrags durch Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter oder die Leitung durchgeführt (z.B. nach dem Vier-Augen-Prinzip)?

- ☐ Ja
- ☐ Nein

Nach welchen Kriterien erfolgt die Zweitprüfung der Anträge (z.B. stichprobenartig, nach der Höhe des Wohngeldanspruchs, andere Kriterien)?

Teil 6: Bescheiderstellung, Versand und Ablage, Widersprüche, Zahlungsanweisungen

Wer erstellt den Wohngeldbescheid (z.B. Wohngeldbehörde selbst, zentraler Dienstleister etc.)?

Wer druckt den Wohngeldbescheid (z.B. Wohngeldbehörde selbst, zentraler Dienstleister etc.)?

Wer übernimmt den Versand des Bescheids (z.B. Wohngeldbehörde selbst, zentraler Dienstleister etc.)?

In wie viel Prozent der Fälle wird Widerspruch gegen den Wohngeldbescheid erhoben?

- ☐ in weniger als 5% der Fälle
- ☐ bei zwischen 5% und 10% der Fälle
- ☐ in mehr als 10% bis zu 25% der Fälle
- ☐ in mehr als 25% der Fälle

Wie häufig erfolgen Rechen- bzw. Zahlläufe (Veranlassung der Zahlung und Auszahlung des Wohngeldes)?

- ☐ Einmal im Monat
- ☐ Zweimal im Monat
- ☐ Sonstige Frequenz (bitte spezifizieren)

Falls Sie „Sonstige Frequenz“ ausgewählt haben, machen Sie bitte genauere Angaben?

Welche Stelle nimmt die Auszahlung des Wohngeldes vor?

- ☐ Wohngeldbehörde
- ☐ Landeskasse
- ☐ Sonstige

Wenn Sie Sonstige als die das Wohngeld auszahlende Stelle gewählt haben, geben Sie diese bitte an.

Teil 7: Abschließende Fragen zum Vollzug des Wohngeldgesetzes

Nimmt Ihre Wohngeldbehörde an Arbeitskreisen oder Netzwerken teil, die sich mit Vollzugsfragen des Wohngeldgesetzes beschäftigen?

☐

Ja

☐

Nein

Bitte nennen Sie den Arbeitskreis.

Wo bestehen aus Ihrer Sicht derzeit die größten Probleme beim Vollzug des Wohngeldgesetzes?

**Wo sehen Sie die größten Entlastungsmöglichkeiten für Ihre Arbeit im Vollzug?
Haben Sie konkrete Vorschläge? Bitte begründen Sie kurz Ihren Vorschlag.**

Anhang 3: Erfüllungsaufwand im Ländervergleich

Tabelle 27: Ländervergleich Erfüllungsaufwand (in Minuten) – Mietzuschuss I

Land	Wert	Beratung		Antragsannahme/ Registrierung/Eingabe in Wohngeldprogramm		Vollständigkeitsprüfung		Nachforderungen/ Rückfragen stellen		Durchführung Datenabgleich	
		Beratung	hk	gk	hk	gk	hk	gk	hk	gk	hk
BW	Median	5,0	22,5	10,0	25,0	5,0	20,0	5,0	20,0	10,0	45,0
	Mittel	7,5	29,1	12,4	28,5	8,3	24,1	10,0	30,0	24,9	137,1
BY	Median	10,0	30,0	15,0	30,0	10,0	17,5	10,0	20,0	5,0	30,0
	Mittel	9,2	31,5	13,5	31,8	7,9	18,3	8,3	23,9	15,5	58,0
BB	Median	5,0	60,0	5,0	30,0	5,0	22,0	5,0	20,0	30,0	240,0
	Mittel	10,0	50,0	8,3	29,0	6,7	20,7	6,7	18,0	54,7	302,3
MV	Median	5,0	30,0	10,0	30,0	5,0	20,0	10,0	15,0	10,0	30,0
	Mittel	8,6	30,5	16,5	42,3	8,3	25,0	9,2	19,5	11,5	60,0
NI	Median	5,0	30,0	10,0	20,0	5,0	15,0	5,0	20,0	10,0	60,0
	Mittel	7,1	33,8	10,1	29,6	6,6	21,9	7,6	31,0	14,0	132,2
NW	Median	6,5	30,0	15,0	30,0	5,0	15,0	5,0	20,0	10,0	60,0
	Mittel	8,9	37,2	14,1	53,8	6,6	19,2	7,0	22,3	23,3	176,2
SL	Median	10,0	25,0	7,5	22,5	4,0	15,0	5,0	15,0	3,0	17,5
	Mittel	8,8	25,0	7,5	22,5	4,0	15,0	4,3	16,3	3,3	39,8
SN	Median	5,0	45,0	10,0	30,0	6,0	20,0	7,0	24,0	30,0	140,0
	Mittel	7,6	39,8	8,4	34,6	7,2	28,2	8,4	26,8	33,2	130,0
ST	Median	10,0	30,0	15,0	30,0	10,0	17,9	10,0	17,5	15,0	62,8
	Mittel	10,6	27,3	17,3	30,4	8,9	19,1	8,6	19,5	16,7	166,1
SH	Median	5,0	20,0	15,0	30,0	10,0	15,0	10,0	20,0	10,0	40,0
	Mittel	6,4	22,1	17,1	33,6	12,0	28,1	12,7	22,4	33,3	60,8
TH	Median	5,0	20,0	5,0	15,0	5,0	10,0	5,0	20,0	5,0	120,0
	Mittel	7,4	30,7	6,6	14,3	4,9	15,4	9,6	25,0	6,7	295,7

Tabelle 28: Ländervergleich Erfüllungsaufwand (in Minuten) – Mietzuschuss II

Land	Wert	Inhaltliche Überprüfung		Berechnungen durchführen		Fehlerkorrektur/ Zweitprüfung		Bescheiderstellung		Zahlungsanweisung	
		gk	hk	gk	hk	gk	hk	gk	hk	gk	hk
BW	Median	10,0	30,0	10,0	27,5	10,0	20,0	5,0	10,0	1,0	5,0
	Mittel	12,5	49,0	11,1	38,4	11,7	30,5	5,8	18,3	2,4	5,1
BY	Median	10,0	27,5	10,0	22,5	5,0	15,0	5,0	20,0	5,0	10,0
	Mittel	11,0	29,9	8,5	29,1	7,2	18,1	7,5	23,5	11,0	20,8
BB	Median	10,0	30,0	5,0	42,0	5,0	15,0	5,0	15,0	0,0	0,0
	Mittel	9,7	25,3	8,0	42,3	5,0	23,3	7,7	25,0	1,7	3,3
MV	Median	10,0	20,0	10,0	30,0	10,0	20,0	7,5	12,5	7,5	12,5
	Mittel	10,5	30,9	9,6	33,5	13,0	42,3	8,4	21,5	9,0	17,0
NI	Median	10,0	30,0	8,0	30,0	6,0	20,0	5,0	15,0	5,0	10,0
	Mittel	11,0	53,0	9,4	45,0	8,3	29,3	5,7	19,5	9,0	15,4
NW	Median	10,0	30,0	10,0	30,0	5,0	15,0	5,0	12,5	2,0	5,0
	Mittel	9,4	37,6	9,4	41,2	6,5	20,2	7,3	22,4	3,7	7,5
SL	Median	4,0	22,5	4,0	20,0	1,5	10,0	2,5	5,0	1,5	5,5
	Mittel	6,3	43,8	3,8	42,5	2,0	8,8	2,3	8,8	1,5	5,5
SN	Median	10,0	40,0	10,0	60,0	6,0	20,0	5,0	15,0	5,0	15,0
	Mittel	9,6	40,4	12,6	71,4	7,2	20,6	5,0	17,5	5,0	12,5
ST	Median	10,0	20,0	10,0	47,5	10,0	27,5	5,0	10,0	5,0	7,5
	Mittel	10,3	20,8	14,8	56,1	10,8	26,6	8,1	18,8	5,8	8,5
SH	Median	15,0	30,0	10,0	40,0	10,0	15,0	5,0	10,0	5,0	10,0
	Mittel	15,9	48,1	14,3	38,1	12,1	28,9	8,9	15,7	9,6	13,6
TH	Median	5,0	20,0	5,0	30,0	5,0	25,0	7,5	12,5	0,5	3,5
	Mittel	6,7	33,3	6,7	29,3	4,6	22,1	6,2	14,2	0,8	3,0

Tabelle 29: Ländervergleich Erfüllungsaufwand (in Minuten) – Lastenzuschuss I

Land	Wert	Beratung		Antragsannahme/ Registrierung/Eingabe in Wohngeldprogramm		Vollständigkeitsprüfung		Nachforderungen/ Rückfragen stellen		Durchführung Datenabgleich	
		gk	hk	gk	hk	gk	hk	gk	hk	gk	hk
BW	Median	10,0	30,0	10,0	25,0	10,0	20,0	8,5	20,0	10,0	42,5
	Mittel	10,7	34,5	14,1	31,5	11,0	28,6	12,1	30,7	24,8	139,5
BY	Median	10,0	30,0	20,0	30,0	10,0	25,0	10,0	25,0	5,0	30,0
	Mittel	12,0	34,5	15,8	35,4	11,9	27,8	13,2	31,5	15,7	59,5
BB	Median	10,0	60,0	10,0	40,0	10,0	30,0	10,0	30,0	30,0	240,0
	Mittel	17,3	64,7	11,7	36,0	10,7	30,0	10,3	26,7	56,3	305,7
MV	Median	10,0	30,0	15,0	40,0	5,0	20,0	10,0	20,0	10,0	30,0
	Mittel	11,8	34,5	20,2	66,8	10,1	26,8	9,6	22,7	11,5	60,0
NI	Median	10,0	45,0	10,0	30,0	10,0	20,0	8,0	30,0	10,0	60,0
	Mittel	10,6	44,1	13,2	37,3	9,5	32,7	8,7	39,1	14,3	139,4
NW	Median	10,0	45,0	15,0	45,0	10,0	20,0	8,0	20,0	10,0	60,0
	Mittel	12,8	45,5	17,2	57,9	11,1	31,2	8,0	26,2	23,3	162,0
SL	Median	10,0	30,0	10,0	30,0	5,0	22,5	5,0	22,5	3,0	17,5
	Mittel	10,0	30,0	10,0	27,5	6,3	21,3	6,8	22,5	3,3	39,8
SN	Median	5,0	60,0	10,0	45,0	10,0	20,0	9,0	30,0	30,0	140,0
	Mittel	13,8	49,8	11,2	38,8	11,0	34,8	9,2	33,2	33,2	137,5
ST	Median	15,0	37,5	20,0	42,5	10,0	20,9	10,0	20,0	15,0	62,8
	Mittel	16,1	36,6	18,7	36,8	11,1	23,7	9,4	22,0	16,7	165,6
SH	Median	10,0	20,0	15,0	30,0	10,0	20,0	10,0	20,0	10,0	40,0
	Mittel	9,3	25,0	19,3	37,9	17,1	35,1	15,0	22,3	33,3	60,8
TH	Median	8,0	30,0	5,0	15,0	5,0	15,0	5,0	20,0	5,0	120,0
	Mittel	8,6	36,4	7,4	17,1	6,0	18,6	9,3	27,9	6,7	295,7

Tabelle 30: Ländervergleich Erfüllungsaufwand (in Minuten) – Lastenzuschuss II

Land	Wert	Inhaltliche Überprüfung		Berechnungen durchführen		Fehlerkorrektur/ Zweitprüfung		Bescheiderstellung		Zahlungsanweisung	
		gk	hk	gk	hk	gk	hk	gk	hk	gk	hk
BW	Median	10,0	30,0	15,0	30,0	10,0	25,0	5,0	10,0	1,0	3,5
	Mittel	16,6	55,0	14,5	41,6	13,7	34,5	5,7	18,3	2,3	5,0
BY	Median	10,0	30,0	10,0	35,0	5,0	20,0	10,0	30,0	5,0	15,0
	Mittel	13,9	35,9	11,9	37,1	9,5	20,3	9,5	27,8	10,1	20,5
BB	Median	10,0	29,0	10,0	38,0	10,0	20,0	10,0	25,0	0,0	0,0
	Mittel	12,0	29,7	10,7	54,3	9,3	33,3	9,3	28,3	1,7	3,3
MV	Median	10,0	30,0	10,0	30,0	10,0	20,0	7,5	15,0	7,5	12,5
	Mittel	11,5	35,0	13,1	44,0	15,3	44,5	9,8	22,9	9,0	17,0
NI	Median	15,0	45,0	10,0	40,0	10,0	30,0	5,0	15,0	5,0	10,0
	Mittel	14,6	68,7	12,9	54,5	10,5	34,9	6,0	21,4	9,0	15,4
NW	Median	10,0	30,0	15,0	30,0	5,0	15,0	5,0	10,0	2,0	3,0
	Mittel	13,5	55,4	12,1	52,9	8,2	25,3	7,2	21,1	3,5	6,8
SL	Median	4,0	40,0	4,5	30,0	2,0	10,0	2,5	5,0	1,0	5,5
	Mittel	6,3	53,8	4,0	47,5	2,3	8,8	14,5	8,8	1,0	5,5
SN	Median	14,0	40,0	16,0	64,0	8,0	20,0	5,0	17,5	5,0	15,0
	Mittel	12,8	38,4	16,2	80,8	8,6	25,6	5,5	18,8	5,0	12,5
ST	Median	12,5	25,0	15,0	52,5	10,0	30,0	5,0	10,0	5,0	10,0
	Mittel	13,4	32,7	19,4	67,2	11,9	36,1	9,4	20,4	7,0	9,7
SH	Median	20,0	30,0	15,0	40,0	10,0	15,0	5,0	10,0	5,0	10,0
	Mittel	22,3	50,1	18,7	38,7	14,4	28,7	12,1	17,7	11,1	13,4
TH	Median	10,0	25,0	5,0	45,0	5,0	30,0	7,5	12,5	0,5	2,0
	Mittel	10,7	39,3	8,7	39,7	6,1	26,7	6,8	15,8	0,5	2,3